

De la represión al reconocimiento.

Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011)

From repression to recognition :The path of public policies towards urban informal garbage pickers in Buenos Aires City (2001-2011)

Pablo J. Schamber

Antropólogo. Docente investigador de la UNLa
schamber@unla.edu.ar

Resumen

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), al igual que en otras ciudades del país y la región, la problemática asociada a los recolectores informales de residuos reciclables (usualmente conocidos como “cartoneros”, cardboard pickers) experimentó una profunda transformación durante la primera década del siglo XXI. En muy poco tiempo transitó un sendero en el que pasó de ser algo ignorado, mutó como algo a corregirse (combatirse, reprimirse), hasta finalmente volverse un aspecto insoslayable para las políticas públicas referidas a la gestión de los residuos sólidos urbanos. Este trabajo describe esa transformación y analiza los factores claves que contribuyeron a este aún inconcluso proceso de integración de los actores que inician la industria del reciclaje a la gestión pública de los residuos.

Palabras clave: cartoneros, gestión de residuos, sector informal, políticas públicas, industria del reciclaje.

Abstract

In Buenos Aires city, as much as in other cities in Argentina and Latin America, issues associated to the informal gatherers of recyclables (usually known as “cartoneros”) has passed through deep transformations during the first decade of the XXI century. In a short span of time,

Fecha de recepción:

11.4.12

Fecha de aceptación:

4.7.12

it moved from being something ignored, to something that had to be corrected (to fight against, or to repress), until finally becoming a permanent concern for public policies dealing with the management of the urban solid waste. This work discusses these transformations as well the key factors that contributed to its still unfinished process of integration of social actors involved in informal gathering of recyclables into public policies for urban waste management.

Key words: *Cartoneros, garbage management, informal sector, public politics, recycling industry.*

Introducción

El fenómeno cartonero experimentó una profunda transformación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), durante la primera década del siglo XXI. Esa metamorfosis no sólo abarca el formidable incremento del número de personas que practican la actividad, la alteración de su composición histórica exclusivamente formada por pobres ‘estructurales’ o la aparición de nuevas formas asociativas, sino que también contempla aspectos de otro orden, como su consideración por la opinión pública (y su reflejo en los medios de comunicación), las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local. En muy poco tiempo, el fenómeno cartonero transitó un sendero en el que pasó de ser algo ignorado e invisible, mutó como algo a corregirse (combatirse, reprimirse), hasta finalmente volverse un aspecto insoslayable cuando de políticas públicas referidas a la gestión de los residuos sólidos urbanos se trata. Pero incluso en esta última ubicación puede notarse un cambio de rol que va desde su ubicación en la operación y gestión de plantas de clasificación, a la responsabilidad por la recolección diferenciada¹.

Para dar cuenta de este proceso que procura la integración de los recolectores informales al sistema de gestión pública de residuos en la CABA, se propone un recorte temporal en torno a dos hechos que en este análisis serán considerados como el inicio y el cierre del mismo. Por un lado, un instrumento legislativo como la Ley N° 992 de fines del año 2002 que reconoció a los “recuperadores urbanos” (de hecho los nombró de este modo como reivindicación frente a los más estigmatizados “cartoneros” o “cirujas”, habituales en el país) como parte integrante de la gestión de los residuos y derogó las Ordenanzas (vigentes desde la última dictadura militar) que los consideraba autores de un delito (manipular la basura en la vía pública sin autorización). Además, la ley tuvo repercusión en el Poder Ejecutivo local, ya que como consecuencia de su sanción creó una estructura gubernamental específica para el ordenamiento y la regulación de esta actividad: el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), que con el correr de los años

adquirió mayor relevancia hasta transformarse en la Dirección General de Reciclado (DGREC). Por otro lado, el proceso licitatorio que arrancó en el año 2008 (se reformuló durante el 2010, se canceló de hecho en lo que hace a la fracción de “residuos húmedos” en diciembre de 2011 y aún se encuentra abierto en lo relativo a la fracción de “residuos secos”), y que rige el Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos, a través del cual, teniendo en cuenta la actividad preexistente, se pretende otorgar la exclusividad de la recolección diferenciada de materiales reciclables en la totalidad de la CABA a Cooperativas de Recuperadores Urbanos. Uno y otro elemento, la Ley y el Concurso, constituyen los hitos fronterizos de este derrotero descriptivo y analítico.²

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

I. El derrotero de las políticas públicas hacia los cartoneros (2002 / 2011) **Privatización de la ingeniería sanitaria y represión del *cirujeo***

Durante la segunda mitad de la década de 1970, y en el marco del último gobierno militar, el método de rellenos sanitarios se constituyó en el sistema que oficialmente se adoptó para la eliminación y disposición final de los residuos en el área metropolitana. La posibilidad de valorizarlos mediante su reciclaje explícitamente se pospuso, porque se consideró que para ello se requerían costosas instalaciones y avanzada tecnología (Laura, 1978:77). Se creó la empresa estatal inter-jurisdiccional Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y, en abierta oposición a los criterios que propugnan como ejes del cuidado ambiental minimizar o reducir la generación de residuos, o bien reusarlos y reciclarlos hasta donde resulte posible, se estableció que los recursos de CEAMSE provendrían básicamente de tarifas cobradas a los municipios *por tonelada* de basura recibida en las estaciones de transferencia⁴.

En la Provincia de Buenos Aires este sistema de gestión de los residuos fue reglamentado mediante la Ley 9.111/78, en cuyos fundamentos se sostiene que el gobierno persigue “el saneamiento de los basurales existentes en los Partidos involucrados, previéndose también la represión de la recuperación manual de la basura y el denominado *cirujeo*” (resaltado del autor). También se prohibió la selección, remoción, recolección, adquisi-

ción, venta, transporte, almacenaje, o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encontrasen en la vía pública para su retiro por parte del servicio de recolección (Ordenanzas N° 15.433 y N° 33.581). Paulatinamente, importantes grupos económicos de capital local crearon empresas recolectoras de residuos y/o de provisión de ingeniería en el manejo de rellenos sanitarios, al mismo tiempo que dichos servicios municipales se privatizaban⁵.

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

Explosión cartonera y Ley 992/02

El domingo 1 de julio de 2001 el diario La Nación publicó una crónica en la que el antropólogo Francisco Suárez de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) señalaba la existencia de 100.000 *cirujas* en el área metropolitana. Impresionado por la cifra y conociendo que en la CABA se aproximaba una nueva licitación para el servicio de recolección, barrido y limpieza, un diputado de la Ciudad (Presidente del Bloque Justicialista), publicó con el título “El Cirujeo” una carta de lectores en el mismo diario unos días después (La Nación, Carta de lectores, 12/07/2001), en la que se manifestó proclive a contemplar a los *cirujas* como actores fundamentales en una gestión integral de los residuos domiciliarios. Posteriormente este funcionario organizó en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires una serie de debates públicos con la intención de que los propios recolectores pudieran exhibir en términos generales su perspectiva y de este modo influir sobre la política de gestión de residuos, justo en el momento en que la concesión de dicho servicio estaba llegando a su fin. También fueron invitados funcionarios con injerencia en la problemática, representantes de las empresas prestatarias del servicio, investigadores y periodistas. Algunos de los cartoneros invitados a exponer sus opiniones y perspectivas en esos eventos representaban incipientes organizaciones asociativas,⁶ y se transformaron rápidamente en referencia obligada de las cada vez más habituales crónicas periodísticas locales y extranjeras que abordaban la problemática, y fueron también considerados interlocutores legítimos por distintos organismos públicos municipales, provinciales y nacionales.

No obstante la tendencia marcada por este tipo de encuentros y el predominio de cierto espíritu solidario para con los cartoneros luego de la crisis de diciembre del

2001, también es posible encontrar manifestaciones que abogan por que la autoridad pública intervenga frente al entorpecimiento del tránsito que provocan sus carros o al desparramo de basura en la vereda que atribuyen a su práctica. El 10 de mayo 2002 el diario La Nación publicó que el gobierno de la CABA “Combatirá el cirujeo en el micro centro”. La nota habla de un cambio de actitud por parte de las autoridades locales, quienes si bien debido a la crisis social que atravesaba el país habían decidido “no hacer operativos para *combatir* la recolección informal, ... ante las continuas *críticas de los vecinos* y frente a una situación que amenazaba con convertirse en inabordable” (énfasis del autor), ahora se manifestaban dispuestas a “combatir el cirujeo en el micro centro y en los circuitos turísticos de la Capital Federal”.

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

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

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

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

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

-¿Cómo?

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

-¿Y al que siga en la calle?

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

Estas declaraciones reflejan claramente una posición de rechazo hacia la práctica de los cartoneros, posición que se fundamentaba en argumentos que rozan simultáneamente varios frentes: “lo estético” (ensucian la ciudad y afean el paisaje urbano), “lo urbano”

(entorpecen el tránsito vehicular con sus carros), “lo legal” (no pagan impuestos y roban la basura), e incluso “lo humano” (hacen una tarea inhumana, no un trabajo).

Sin embargo, una nueva gestión al frente del área ambiental de la Ciudad convoca a la primera “Mesa de diálogo” entre cartoneros y gobierno, y el 1 de octubre se lanzó oficialmente en la Ciudad de Buenos Aires una campaña conocida como “bolsa verde”. Siguiendo algunas de las recomendaciones del diputado que había organizado los encuentros mencionados, la campaña consistía en apelar a la solidaridad de los vecinos para con los cartoneros, solicitándoles que los residuos reciclables los colocaran en las bolsas verdes (en realidad eran blancas y con inscripciones verdes) para facilitar su recolección y evitarles tener que revisar las otras bolsas.⁷

Al poco tiempo, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la ley 992 (publicada en el Boletín Oficial del GCABA el 29/03/2003). Su segundo artículo establece: “El Poder Ejecutivo incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente” (subrayado del autor), en el marco de una gestión integral que permitiera reciclarlos y dejara sin efecto la disposición final basada en el entierro indiscriminado en los rellenos sanitarios (tal cual se venía haciendo hasta entonces). Asimismo, la Ley estableció que los *recuperadores urbanos* debían inscribirse en un registro (Registro Único y Obligatorio de Recuperadores / RUR), y que como consecuencia obtendrían una credencial y vestimenta adecuada para el trabajo. Finalmente, debe destacarse que esta ley deroga el artículo 6 de la ordenanza 33.581⁸. La Ley se reglamentó mediante el Decreto N° 622 del 23 de mayo de 2003, a través del cual se creó el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), que entre otras, tuvo a su cargo la implementación del RUR. Los recuperadores inscriptos en el RUR, de acuerdo al Artículo 16 del Anexo I del mencionado Decreto, se encuentran habilitados para ejercer su trabajo en todo el ámbito de la CABA.

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

Pliegos 06/2003

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

- a) basarse en el principio de “área limpia” abandonando de este modo el pago por tonelada recogida⁹,
- b) establecer un servicio de recolección diferenciada en grandes generadores¹⁰ (pero omitiendo el artículo 2 de la Ley 992, no incorporó en él a los recuperadores urbanos)
- c) prever la construcción de Centros Verdes (uno por cada zona licitada), denominación para los depósitos de acopio y comercialización que recibirían el material de la recolección diferenciada y en donde trabajarían los recuperadores urbanos.

Como la normativa reconocía la coexistencia de un “sistema formal” de recolección de residuos (realizado por las empresas licenciatarias) y de un “sistema informal” de recuperación de materiales reciclables (que comprende el trabajo de los recuperadores urbanos), algunos documentos lo consideran un “sistema mixto”¹¹. Sin embargo, las menciones a los recuperadores urbanos en el Pliego están exclusivamente dirigidas a las empresas prestatarias para que no interfirieran en la actividad de los mismos. Es decir, el sistema era ‘mixto’ sólo porque reconocía que había recuperadores urbanos, pero no intervenía para nada en su actividad, previendo que la misma se siguiera desarrollando como hasta entonces, o bien en los Centros Verdes una vez que los mismos fueran construidos¹².

Ley 1854/05 “Basura Cero”

Salvo la convocatoria a la “Mesa de Diálogo” y la continuidad de estas reuniones durante el año 2003 destinadas principalmente a resolver cuestiones operativas de los RUR o a denunciar persecución desde ciertos sectores sociales u otras áreas gubernamentales, no hubo mayor injerencia ni interacción entre niveles gubernamentales del ejecutivo o del legislativo de la ciudad y organizaciones que representaran intereses de los cartoneros de modo corporativo o que consideraran a la ciudad como un todo. Sí existieron encuentros específicos con algunas cooperativas para el desarrollo de proyectos de asistencia y colaboración puntuales, y negociaciones respecto de la concesión de los futuros Centros Verdes.¹³

Esta situación va a cambiar cuando durante los años 2004 y 2005 se producen una serie de encuentros y debates en torno al proyecto de Ley de “Basura Cero” elaborado por la organización no gubernamental ambientalista Greenpeace. Efectivamente, las organizaciones de recolectores y las organizaciones ambientalistas que promovieron la sanción de la Ley 1854 y luego su implementación, conformaban durante los debates de dicha ley una alianza (de acuerdo a lo dicho por varios entrevistados), por su común posicionamiento como “recicladores”, en oposición al bloque de los “enterradores” del que participaban las empresas recolectoras, CEAMSE y otros actores vinculados a servicios de ingeniería sanitaria.

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

- a) un criterio de reducción progresiva de los volúmenes de basura a enterrar (fijando para el año 2020 la prohibición de enterrar residuos reciclables),
- b) la prohibición de la incineración,
- c) la recolección diferenciada de residuos secos por un lado y residuos húmedos por el otro, dando “prioridad e inclusión en el proceso de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos y en las actividades de los centros de selección, los recuperadores urbanos, en los términos que regula la Ley N° 992” (art. 43).

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

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

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

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

Recolección diferenciada

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

Una de esas situaciones es la deficiencia en la prestación del servicio por parte de las empresas y a través del cual se abastecían de material los Centros Verdes. Además de las quejas respecto de su calidad y cantidad hechas por sus referentes, se difunde un informe del propio gobierno¹⁴ que califica de "irrisorios e insignificantes" los volúmenes de recolección diferenciada que realizan. El estudio mencionado concluye que con la recolección diferenciada realizada por las empresas se obtienen 6 toneladas por día de material de muy mala calidad, mientras que en el circuito informal se recolectan cerca de 585 toneladas por día de material óptimo para su comercialización posterior.

La otra situación fue la suspensión del servicio de "trenes cartoneros"¹⁵ por parte de la empresa concesionaria Transportes de Buenos Aires (TBA). Esta medida provocó un fuerte malestar entre los cartoneros debido a la dificultad para retornar a sus hogares¹⁶ en el conurbano bonaerense, y como comienzan a pernoctar en la vía pública, también se generan quejas de grupos de vecinos que no deseaban que acamparan cerca de sus viviendas¹⁷.

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

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

De este modo, el presupuesto para la prestación del servicio de retiro en grandes generadores que a tal fin manejaba la Dirección General de Limpieza (DGLIM) fue pasando a la órbita de la Dirección General de Reciclado (DGREC), y estuvo destinado a las organizaciones de recolectores¹⁸.

En este contexto, el nuevo Gobierno de la CABA presenta un proyecto de Ley (1791-J-2008) ante la Legislatura de la Ciudad a fin de que ésta autorice al Poder Ejecutivo a concesionar el Servicio Público de Higiene Urbana en vistas al vencimiento del contrato de recolección entonces vigente. En una nota aparecida en el diario Clarín el lunes 30 de junio de 2008 con motivo de esa presentación, el Ministro del área sostuvo que el nuevo proyecto prevé separar la limpieza del reciclado, y que de esto último se hará cargo el Estado. En sus propias palabras “La recolección diferenciada de basura le sale mucha plata al Estado y no sirve para nada, porque cuando se abren los contenedo-

res, todos los residuos están mezclados. Tampoco vamos a gastar plata en una campaña de concientización de la sociedad, porque el sistema evidentemente fracasó”. Es decir, desliga al pliego de la prestación de un servicio de recolección diferenciada, que además de considerarla inútil, identifica como motivo principal del incremento de los montos en contratos vigentes.

Además de la culminación de la doble “contenerización”¹⁹ y de la recolección diferenciada por parte de las empresas, entre otras innovaciones que pretendía introducir el Poder Ejecutivo al servicio de recolección se destacan: la concesión del mismo por diez (10) años en lugar de por cuatro (4) y la vuelta al pago por tonelada levantada (que sustituiría al canon por área limpia). Si bien en el pliego no se definía cuál sería la actividad de los recuperadores urbanos, el gobierno manifestaba que los cartoneros organizados serían los encargados de recolectar el material reciclable y clasificarlos en los Centros Verdes.

Este proyecto motivó serias críticas de organizaciones ambientalistas, legisladores opositores al gobierno y, también, de algunas agrupaciones de cartoneros. Básicamente cuestionaban el incumplimiento, en términos generales, de la Ley 1854. En una conferencia de prensa realizada el 01 de julio de 2008 y de la que participaron varias importantes organizaciones de la sociedad civil junto a las Cooperativa El Ceibo y el Álamo, el director Político de Greenpeace sostuvo “es inaceptable que el proyecto del ejecutivo atente contra los objetivos de reducción de residuos establecidos en la ley 1854 de Basura Cero y que divida la gestión de los residuos en dos circuitos que compiten entre sí, uno formal y otro informal, ya que esto conducirá inevitablemente a la muerte de la Ley”²⁰

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

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

“En este contexto de gran movilización, se firma un acuerdo con el gobierno de la ciudad, que superó nuestras expectativas. Toda la recolección diferenciada se iba

realizar a través de un programa estatal que incluía socialmente a los cartoneros. Nosotros creíamos que estábamos haciendo una cosa muy positiva no sólo para los compañeros sino también para la ciudad de Buenos Aires y en ese contexto fue donde aparece el primer conflicto grande con Greenpeace” (Juan Grabois, referente del Movimiento Trabajadores Excluidos, entrevista del autor el 05/02/2010).

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

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

Efectivamente, y puntualmente en lo que hace al tema de los recuperadores, el documento de Greenpeace menciona que el trabajo puerta a puerta que realiza la cooperativa El Ceibo es provisorio, de muy baja escala y dista mucho de alcanzar las metas de reducción establecidas por la Ley 1854. También hace mención a la necesidad de delinear un programa integral centralizado que no contemple ningún servicio informal ni separe el sistema de “reciclado” del sistema de “recolección diferenciada”²¹.

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

los cartoneros”, “Proyecto Integral de Recolección Diferenciada; y la Cooperativa “El Álamo” en el marco de “Proyecto global de recolección y centro verde”.

Además, al Centro Verde “Bajo Flores” inaugurado en 2006 y operado desde entonces por CERBAF se le sumaron otros operadores: La Cooperativa de Trabajo “Las Madreselvas” y “Eco guardianes”. Y finalmente, y luego de su paso por un lugar de clasificación y acopio denominado “Polo de Micro emprendimiento” el último “Centro Verde” fue asignado a la Cooperativa de cartoneros El Álamo en el barrio de Villa Pueyrredón, y se inauguró oficialmente en diciembre 2011 (aunque funciona como una planta de transferencia desde abril de 2008) existiendo entonces en la actualidad 4 centros verdes.

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

“Las cooperativas de recolectores de materiales reciclables de Buenos Aires, lideradas por la socia de AVINA Alicia Montoya, de la Cooperativa de Recuperadores Urbanos El Álamo, lograron que su trabajo fuese incluido en el sistema de gestión de residuos de la ciudad. Su labor cuenta con ayuda logística estatal y consiste en hacer recolección diferenciada en grandes generadores y recogida domiciliaria en varias zonas. Un dato que demuestra la relevancia de este logro, es que hasta 2007, el presupuesto para recolectores en la ciudad era de USD 300.000 al año, y a partir del 2008 ascendió a USD 30 millones” (énfasis del autor).²²

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

A efectos de evitar los fuertes cuestionamientos y rechazos de la versión anterior, y para que esta licitación se realice de modo participativo y transparente, el Gobierno firmó un convenio con dos organizaciones de la sociedad civil (Fundación Poder Ciudadano y Cambio Democrático)²³ para que planifiquen y realicen consultas públicas en las que dichos documentos se sometan a discusión y se busquen consensos.

Las características sobresalientes de la versión final del Pliego de “Húmedos” hacen referencia a:

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

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

- El servicio de recolección puerta a puerta y su traslado a un Centro Verde (o establecimiento análogo a designar) estará a cargo exclusivamente de Cooperativas de Recuperadores Urbanos, las que deberán incluir a los recuperadores individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia en su zona de influencia,
- Como contraprestación de los servicios que se concesionan, el Gobierno permite la enajenación de los residuos recolectados.
- El Ministerio de Ambiente y Espacio Público se compromete a implementar gradualmente distintos programas (un Programa Integral de Logística, un Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, un Programa de Inclusión Social, un Programa de Incentivo Mensual y un Programa de Gestión de Centros Verdes) a través de los cuales buscará garantizar la correcta prestación del servicio y la concreción del principio de inclusión social.
- El plazo contractual es de 4 años
- Las zonas a concursar son 12, ya que las áreas donde las Cooperativas de Recuperadores realizan el servicio de manera preexistente no están sujetas a concurso, razón por la cual el mapa del concurso excluye la franja centro y norte donde operan las organizaciones que ya tienen acuerdo con el Gobierno.

Luego de algunos meses de entrevistas, reuniones y talleres con actores claves (empresas prestadoras, cooperativas de recuperadores urbanos, sindicatos, cámaras y organizaciones de la sociedad civil) el 29 de septiembre 2010 se realizó una Audiencia Pública. A diferencia de lo sucedido durante la Audiencia Pública del año 2008, en ésta predominaron los discursos reivindicatorios de los nuevos Pliegos. La mayoría de los participantes hizo referencia sólo al concurso por la fracción secos, destacándose casi como única crítica la inexistencia de un presupuesto establecido para la prestación de este servicio y la ausencia de mención respecto a los criterios para distribuir la prestación en los grandes generadores (que no están ubicados homogéneamente en todas las zonas de la Ciudad). Sin pretensión de ecuanimidad ni de representatividad, sino como ejemplo de la síntesis arriba señalada, se reproducen algunos párrafos expresados por distintos expositores²⁴:

Carina Quispe Merovich (Fundación Ambiente y Recursos Naturales)

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

María de Luján Ramis (Cooperativa del Oeste)

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

“...con este sistema de pago de costos operativos no se pueden cumplir los objetivos de la Ley 1854, ya que los recuperadores urbanos sólo recogerán el material que les

rinda. Hoy hay muy pocos que cargan film, telgopor, botellas y varios tipos de materiales, porque no es rentable. Si tenemos en cuenta la relación costo-beneficio, o sea espacio en el carro y peso en el carro, contra dinero para cubrir las necesidades básicas de nuestra familia, priorizamos a nuestras familias...”

Carlos Ramón Adrián (de la Villa 31)

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

Gonzalo Roque (Fundación Avina)

“...A partir de ese camino recorrido, y teniendo en cuenta la experiencia de otros países como por ejemplo Brasil y Colombia que incluso tienen más tiempo pensando y trabajando este tema, creemos que esta propuesta de pliego es realmente un enorme paso hacia adelante en la inclusión de los recuperadores urbanos en el sistema público de gestión de los residuos”.

Damián Moreira (Cooperativa de Trabajo Recuperadores Urbanos del Oeste)

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

Alicia Montoya (Cooperativa El Álamo)

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

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

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

Finalmente, luego de haberse prorrogado, el 29 de Abril de 2011, se cerró el plazo de recepción de las ofertas. Para el caso de la fracción húmeda se presentaron 3 propuestas de consorcios integrados por las 7 empresas que actualmente prestan los servicios en la CABA pero en diferentes combinaciones.

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

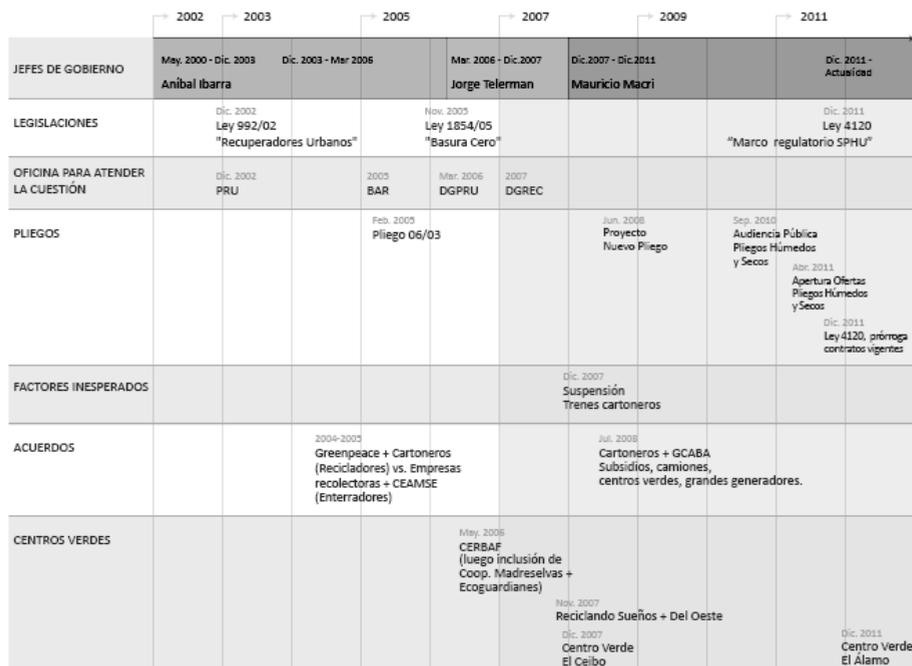
- Prop. N° 1: Coop. de Prov de Serv p/Recol Urb “Del Oeste” Ltda. Zona 4
- Prop. N° 2: Coop. “Las Madreselvas” Ltda. Zona Preexistente
- Prop. N° 3: Coop. Cartonera del Sur Ltda. Zona 5
- Prop. N° 4: Coop. de Trab Recup Urb “El Trebol” Ltda. Zona 6
- Prop. N° 5: Coop. “El Ceibo” Ltda. Zona Preexistente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

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

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

De este modo los pliegos resultantes del proceso de consulta y participación realizado durante 2010 fueron cancelados, mientras que los contratos vigentes con las empresas desde el año 2005 se prorrogaron nuevamente. Sin embargo, no ocurrió lo mismo respecto al concurso público para la contratación del servicio de recolección de “secos”, y en lo que constituye un hito del proceso de integración de los recolectores informales a la gestión de los residuos y el fin del recorrido histórico que aquí se describe, recientemente fueron adjudicadas a las cooperativas de cartoneros las zonas concursadas (Resolución 899/12 del MAyEPGC publicada en el Boletín Oficial del GCABA del 10/08/12).

El recorrido descriptivo hecho hasta aquí puede observarse en el siguiente gráfico



II. Del reconocimiento a la inclusión. Logros y recomendaciones

Cuando contemporáneamente los cartoneros irrumpen en el espacio urbano (año 2002)²⁵ había un clima de época favorable a considerarlos sujetos paradigmáticos de políticas sociales de “inclusión”. Su práctica expresaba esfuerzo y sacrificio por hallar sustento a través un modo estigmatizado, pero simultáneamente digno. Sin desconocer voces de sentido opuesto, y sin considerar homogénea la corriente de simpatía, trascendía una opinión que mostraba predisposición solidaria para con los cartoneros. En una nota de la prensa (Página 12 del 23/10/02) se reproducen los resultados de una encuesta a 500 personas de la CABA en la que el responsable de la consultora que la realizó (Ricardo Haime) expresa:

“Yo diría que el sentimiento básico es de solidaridad y pena. Es que para buena parte de los ciudadanos los cartoneros son una evidencia de que se les vino la pobreza encima, que está cerca. De golpe, se percibe una Argentina real, con pobreza en serio, algo que no se veía antes para nada en la Capital Federal. A esto hay que agregarle que el ciudadano indudablemente piensa ‘esto me puede pasar a mí y en ese caso no me gustaría nada que me

rechacen'. Al mismo tiempo está el elemento de que no hay sospechas: no se piensa en que hay una piolada detrás, que están haciendo dinero aprovechándose de algo o haciendo trampa. En verdad, ven mucho sacrificio y eso deriva en la solidaridad y la pena... (los encuestados)... perciben que es un trabajo y que si no hacen ese trabajo puede haber una gran desesperación y, por supuesto, el aumento del delito”

Gradualmente, su presencia también posibilitó desnudar desde otra perspectiva, vinculada a las falencias existentes en la gestión de los residuos. La trashumancia cartonera insinúa que hay valor en la basura y que ya no pueden seguir soslayándose los impactos ambientales de su entierro indiscriminado. Y que conjugando una y otra cosa hay alternativas de empleo para sectores urbanos empobrecidos. En este sentido, la difusión de los resultados de un estudio oficial sobre el circuito de reciclado urbano contribuyó de modo irrefutable a consolidar los argumentos de las organizaciones de recolectores que sostenían que la CABA dilapidaba parte de su presupuesto en un servicio deficiente, en vez de destinarlo a mejorar el modo de trabajo de los únicos que contribuían a reducir la cantidad de residuos destinados a su entierro, tal cual había sido además establecido en la Ley 1854/05. En palabras de Juan Grabois

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

Las deficiencias de las empresas concesionarias (y las denuncias por el desvío de esos materiales a otros destinos distintos de los Centros Verdes), fueron aprovechadas por los técnicos y funcionarios del área que hasta entonces sólo tenía injerencia asistencialista en relación al tema de los recuperadores. Procuraron con éxito jerarquizar su rol en la gestión y hacerse cargo de ese servicio. Estos cambios de roles al interior de las agencias del gobierno local, permitió que los recuperadores fueran inmediatamente beneficiados con subsidios y concesiones, procurados en gran medida como consecuencia del rol activo adoptado por varias de sus organizaciones.

Resulta oportuno notar que durante el primer tramo de este recorrido, la difusión de los intereses de los recolectores, puestos de manifiesto por representantes de distintas cooperativas en eventos, jornadas, foros o congresos, fueron en gran medida tutorados por asambleas barriales u organizaciones no gubernamentales. Pero a partir del año 2007, además, se realizan movilizaciones en la vía pública, marchas y cortes de calles y puentes protagonizados por las propias organizaciones de los cartoneros, que desembocan en distintos tipos de acuerdos con el gobierno local²⁶. Es importante señalar que los reclamos que originan las movilizaciones no propugnan la obtención de ayuda o recursos de tipo asistencialista, sino que señalan aspectos vinculados al desarrollo productivo y a las mejoras en las condiciones en que se realiza el trabajo²⁷.

Varias de estas movilizaciones contaron con el apoyo de la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) a la que pertenecen algunos de los cuadros técnicos de la DGREC, estrechamente ligados a algunas cooperativas de cartoneros. Precisamente, otro factor clave para comprender el avance en la consideración de los cartoneros por parte del gobierno de Mauricio Macri, es la confrontación inicial con el equipo de trabajo que se había conformado durante la gestión anterior (desde la época del PRU), integrado fundamentalmente por jóvenes egresados o estudiantes universitarios avanzados de distintas carreras de ciencias sociales –sociología, trabajo social, ciencias políticas, antropología, comunicación– y con militancia en agrupaciones estudiantiles y/o sindicales. Este equipo, si bien constantemente alentó la inclusión de los recolectores a la política pública, también adoptó un perfil más activo y combativo respecto de esta cuestión, como consecuencia de que con el recambio de autoridades en el poder ejecutivo, vieron amenazada su continuidad laboral.

En términos prácticos y de manera muy sintética, en el recorrido visto sobre la política pública hacia los cartoneros, puede notarse primero un reconocimiento público de la actividad en el marco de la gestión de los residuos. Es decir, se asumió que existen y que realizan una práctica relacionada con la gestión de los residuos. Lejos está esto de ser una obviedad si se contempla su total ausencia de mención en referencias a la problemática de la gestión de los residuos que tuvieron lugar breve tiempo antes al período aquí considerado (por ejemplo los Pliegos del año 1997). Con ese reconocimiento, plasmado en la Ley 992 de fines del año 2002, luego vino la protección frente a riesgos de abusos y maltratos por parte de la autoridad policial, y años después la asignación de un papel subsidiario al frente de Centros Verdes o Plantas de Clasificación²⁸. Finalmente, además de ese rol, transitan un proceso que tiene por objeto responsabilizarlos por la recolección diferenciada de los residuos de la Ciudad.

En síntesis, en la actualidad en la CABA existen dos modos de inclusión de recuperadores en la gestión de los residuos, representados por el MTE en un caso y la Coope-

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

Uno concentrado en la recolección puerta a puerta como prestación de un servicio público pero sin incumbencia en las instancias de comercialización, el otro concentrado en la gestión de Centro Verde, ambos casos representan las dos modalidades de inclusión de recolectores a la gestión de los residuos urbanos en la CABA.

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

La articulación entre gestión de los Centros Verdes-separación domiciliaria-recolección selectiva, ha sido hasta ahora muy poco difundida. Las campañas de comunicación del Gobierno de la CABA son discontinuas y no siempre promueven la separación de los residuos en más de un recipiente (clasificación domiciliaria). Cuando lo hacen, el discurso no suele estar acompañado en los hechos de una logística adecuada (recolección selectiva) ni de instrucciones precisas respecto a cómo proceder. Tampoco explicitan las razones de la separación que promueven. Se podría incluir campañas de comunicación con información relativa al destino de estos materiales clasificados y de los fondos ob-

tenidos mediante su comercialización. Es de suponer que la difusión de esta información vinculada a la inclusión social mediante una práctica que además contribuye a la sostenibilidad del ambiente, aumente la calidad y cantidad de la separación domiciliaria.

Además de la fracción de secos, podrían desarrollarse tratamientos específicos para todas las corrientes de residuos y para todos los tipos de generadores. Que en la actualidad los recuperadores no se dediquen a la recolección de residuos usualmente no comercializables, no significa que el gobierno local y las propias organizaciones de recolectores deban obviar fomentar emprendimientos que podrían implementarse en ese sentido, tal como lo son el manejo de orgánicos (compostaje, bio digestión y otros)

Fortalecer y profesionalizar las áreas del gobierno local que coordinan las políticas orientadas a la valorización de los residuos de modo complementario e integral, pareciera ser un aspecto pendiente. Para una gestión integral se requiere que las oficinas de una misma gestión superen la rivalidad entre “recicladores” vs. “enterradores” que se mencionó antes.

Promover los Centros Verdes como emprendimientos productivos: los Centros Verdes no cuentan con personal orientado decididamente a identificar nuevos compradores para los productos que comercializan ni para indagar respecto de otros mercados. Esta actividad se justifica por tratarse de un mercado donde la especialización en un determinado tipo de material es prácticamente una condición para poder abastecer a las industrias que reciclan y obtener así mejores condiciones de comercialización.

La autoridad pública no debería desentenderse de las tareas vinculadas con la fiscalización y supervisión municipal del proceso de trabajo en los Centros Verdes. De hecho, dicha supervisión podría derivar en la obtención de un “certificado” a las organizaciones que lo gestionen adecuadamente. Con dicha certificación se podría ampliar las posibilidades de recolección selectiva, ofreciendo el retiro directo (o la recepción en el Centro) a medianos y grandes generadores (empresas) que buscan a su vez el reconocimiento (certificar) un correcto tratamiento de los residuos que generan, el que hasta el presente sólo obtienen al disponerlos en rellenos sanitarios, donde a pesar de su potencial valor, se entierran. Debe tenerse en cuenta las necesidades de certificación de las empresas mencionadas.

En el mismo sentido que anteriores marcaciones, se recomienda tener en cuenta el circuito del reciclaje: hoy en día prácticamente no existen mayores estímulos públicos al incremento de los niveles de recuperación y reciclado por parte de las industrias radicadas en el país. Así como estamos, si los precios de las materias primas vírgenes que los materiales reciclables reemplazan se derrumbaran, nadie reciclaría. En este sentido, si se considera que el cuidado y la preservación del ambiente es una razón de estado, no

debería dejarse al libre juego de la oferta y la demanda el estímulo para el consumo de material primas reciclables. Cualquier política pública que pretenda introducir modificaciones sustantivas que resulten favorables a la actividad que realizan los recolectores debe también intervenir integralmente con políticas dirigidas al resto de los actores. Pero este tipo de medidas requieren de un alcance que trasciende las fronteras de la CABA (y de cualquier otro gobierno local, que sin embargo tiene responsabilidad sobre la gestión de los residuos y la inclusión de los recuperadores)

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

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

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

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

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

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

⁴ Las Estaciones de Transferencia son instalaciones donde los residuos de los vehículos recolectores son transferidos a equipos de transporte con gran capacidad de carga, los cuales finalmente son los encargados de llevarlos hasta los sitios de disposición final. En la CABA se construyeron tres Estaciones de Transferencia en las que se emplea el método de compactación sin admitir como alternativa ningún sistema de reciclaje o recuperación de residuos. Un documento del propio gobierno de la CABA destaca que en los pliegos de licitación del servicio de recolección y transporte que se concesionarían en la Ciudad durante los años ochentas, se preveía el secado de los residuos antes de su pesaje para la facturación, buscando de este modo extraer su contenido de agua, calculado en un 40 por ciento del peso total. “A tal efecto, se dispuso la construcción de una usina en el barrio de Floresta que debía integrarse al sistema. Esta usina no fue habilitada debido a que la Justicia dio curso a un recurso de amparo por los posibles efectos nocivos sobre la salud humana, provocados por contaminación ambiental. Este importante eslabón del circuito no fue reemplazado, por lo que la facturación de los residuos ha contenido el mencionado porcentaje de agua desde 1980 a la fecha” (GCABA, CEDEM, 2001).

⁵ Sobre el proceso de privatización del servicio de recolección en la CABA véase PÍREZ P. y GAMALLO G., 1994 y SCHAMBER P., 2008.

⁶ Algunas de ellas se nucleaban desde hacía pocos meses en torno al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) ligado al Banco Credicoop. El IMFC es una federación de carácter privado, destinada a organizar y brindar servicios exclusivamente para sus cooperativas asociadas. Hacia fines de la década de 1990 y como consecuencia algunas tempranas consultas de personas interesadas en organizar cooperativas de cartoneros, el Instituto generó un espacio para su asesoramiento y promoción. Inicialmente la entidad se dedicó a realizar los trámites para obtener el reconocimiento jurídico como cooperativas ante el organismo oficial correspondiente (Instituto Nacional de Asociativismo y Empresa Social / INAES), como paso previo al otorgamiento de créditos. En el año 2004 el IMFC coordinó un Centro de Acopio en la localidad bonaerense de Munro para la red de cooperativas nucleadas, pero la iniciativa fracasó luego de algunos meses. Para ahondar sobre organizaciones cooperativas de cartoneros véase Paiva (2007), Cutina (2011), García (2011), Gorbán (2011), entre otros.

⁷ Las bolsas verdes eran entregadas a los clientes de las cadenas de supermercados adheridos a la campaña y también podían retirarse gratuitamente de los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP's). Su lanzamiento fue muy difundido y promovido con publicidad en la vía pública, en canales de televisión y radios, y fue noticia destacada de los diarios (Clarín 29/10 “Arranca la campaña para que los porteños separen la basura”, 1/10 “Desde hoy, los cartones y papeles van en otra bolsa”, 5/10 “Medidas para ayudar al reciclaje”; La Nación 20/8 “Habrá que sacar la basura en dos bolsas”, 29/9 “Papeles y cartones en bolsas verdes”, 1/10 “Desde hoy, dos bolsas para la basura”, 2/10 “A la basura diferenciada le faltan bolsas”; Página 12 29/9 “Cartón y papel, en bolsa aparte”).

⁸ “Art. 6: Prohíbese la selección, remoción, recolección, adquisición, venta, transporte, almacenaje, o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encuentren en la vía pública, para su retiro por parte del servicio de recolección; quedan comprendidos en la presente prohibición la entrega y/o comercialización de residuos alimenticios cualquiera sea su procedencia.”

⁹ Se trata de un cambio importante ya que termina con el anterior criterio que auspiciaba: mayor generación, mayor recolección y mayor facturación, en contraposición a los principios de una Gestión Integral de Residuos (GIRSU).

¹⁰ Inicialmente edificios de más de 19 pisos, hoteles de 4 y 5 estrellas, edificios públicos del Gobierno de la CABA y Corporación Puerto Madero, luego ampliación por Resolución N° 50/05 y Resolución N° 808/07 que agregó comercios e industrias con más de diez empleados, Bancos, Supermercados, Centros comerciales, Shoppings, Centros Educativos y Restaurantes.

¹¹ No fue posible identificar la fuente que originalmente califica al sistema como “mixto”, a pesar de que son numerosos los documentos tanto oficiales como académicos y de divulgación que lo nombran de este modo. Sí se pudo advertir que aunque la mayoría de ellos se refieren con tal denominación a la coexistencia de un sistema “formal” de recolección realizado por las empresas licenciatarias y un sistema “informal” de recolección realizado por recuperadores urbanos, también se notó que significa la coexistencia en la misma ciudad de zonas de recolección a cargo de empresas licenciatarias por un lado, y bajo responsabilidad del propio gobierno municipal por otro. Uno y otro sentido del término aparecen incluso en un mismo documento oficial, tal el caso del “Informe sobre el circuito del reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (2006).

¹² Con independencia de la falta de impulso para lograr efectivamente su construcción y su funcionamiento adecuado por parte del gobierno local, y con independencia también de su performance por parte de las cooperativas de recuperadores que los tienen concesionados, los Centros Verdes constituyen una verdadera innovación en la historia de la gestión de los residuos de la CABA, ya que su sola existencia conceptual implica que parte de los residuos tendrán algún tipo de valorización (aunque sólo sea su clasificación) alterando así su hasta entonces exclusivo destino en los rellenos sanitarios (instalados fuera de la Ciudad).

¹³ El 1 de mayo de 2006 se inauguró oficialmente el primer Centro Verde, en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Su gestión fue asignada a la Cooperativa Ecológica de Recicladores del Bajo Flores (CERBAF) y la provisión de materiales reciclables saldría del servicio de recolección diferenciada en grandes generadores. En realidad no se trató ni del primero, dado que la Cooperativa El Ceibo ya operaba un depósito destinado a la clasificación y el acopio de residuos reciclables en la zona de Retiro, donde recibía desde 2004 el producto de la recolección selectiva de dos de las empresas que operaban en la Ciudad (CLIBA y AESA). Como el mismo fue cedido a El Ceibo por un organismo público nacional (el Organismo Nacional Administrador de Bienes del Estado ONABE) y no por el Gobierno de la Ciudad, no se lo reconoció como tal sino hasta diciembre del 2007, pocos días antes del recambio de gestión del gobierno de la ciudad, cuando se inauguró oficialmente. Un mes antes, a mediados de noviembre de 2007, se había puesto en funcionamiento otro Centro Verde, ubicado en Villa Soldati, también en el área sur de la Ciudad. Este centro fue construido por la empresa NÍTTIDA y es co-administrado por las cooperativas “Del Oeste” y “Reciclando Sueños”.

¹⁴ Pardo R., Cariboni, F., Risso, A. y Pugliese, M. (2006)

¹⁵ A partir del año 2001 fueron habilitándose en prácticamente todos los ramales que llegan a la CABA desde el conurbano bonaerense, formaciones completas, especiales y exclusivas para cartoneros, y en cada uno de ellos se fueron incrementando gradualmente la frecuencia de las prestaciones (García, 2007; Schamber 2007 y 2008).

¹⁶ De acuerdo a los datos del PRU del año 2005, más de las tres cuartas partes de los cartoneros registrados (76,6 %) vivían en municipios del conurbano bonaerense, aledaños a la Ciudad de Buenos Aires. Debido al nivel socioeconómico relativamente más elevado y la mayor densidad de población, es aquí donde se encuentran importantes volúmenes de materiales, de buena calidad, y en una menor dispersión geográfica. La gran masa de cartoneros ingresa a la Ciudad con sus carros a practicar la recolección en horario vespertino, y vuelven con la carga al conurbano pasada la medianoche. Durante los días siguientes, luego de clasificarla en sus viviendas, la venden en los depósitos ubicados en las cercanías de los barrios donde habitan.

¹⁷ Varias notas periodísticas de aquellos días reflejan los conflictos entre cartoneros, vecinos y autoridades; véase diario Perfil, 28 de diciembre de 2007, http://www.perfil.com/contenidos/2007/12/28/noticia_0007.html; Página 12, 15 de agosto de 2007 (fecha de descarga 23/06/10), <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-89731-2007-08-15.html> (fecha de descarga 05/10/09), diario Perfil, 9 de febrero de 2008 http://www.perfil.com/contenidos/2008/02/09/noticia_0029.html (fecha de descarga 05/10/09); http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=989831 (fecha de descarga 24/02/2008) y <http://www.clarin.com/diario/2008/02/23/laciudad/h-06015.htm> fecha de descarga 23/02/08)

¹⁸ La DGREC fue creada en 2007 y asumió las funciones que antes tenía la Dirección de Políticas de Reciclado Urbano (DGPRU), previamente y por poco tiempo el programa Buenos Aires Recicla (BAR) y originalmente el PRU.

¹⁹ Hay que mencionar que un año antes se había lanzado en algunos barrios de la ciudad el sistema de la doble contenerización según la cual, en los contenedores de tapa gris los vecinos debían colocar los residuos húmedos (cuyo destino final seguiría siendo el relleno sanitario), mientras que en los contenedores de tapa naranja se colocaban los residuos reciclables que irían a los Centros Verdes. De acuerdo a declaraciones del entonces Jefe de Gobierno al diario Clarín el 25 de abril 2007 la actividad de los cartoneros también se vería afectada con este sistema ya que “Quienes realizan la tarea en la calle lo van a poder hacer en plantas, con condiciones higiénicas mayores, y un rédito económico muy grande”.

²⁰ <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/ongs-reclaman-a-macri-que-cump/> (fecha de descarga 05/10/09)

²¹ Los puntos 4, 5 y 7 de dicho documento establecen 4) No se debe aceptar un circuito marginal de recolección diferenciada 5) No se puede aceptar la continuidad de un sistema de recolección diferenciada informal, 7) No se debe aceptar la desarticulación del Plan de Gestión Integral de Residuos. La versión completa del documento se encuentra en <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2008/7/10-razones-para-rechazar-la-pr.pdf> (fecha de descarga 11/11/2010)

²² (http://www.informeavina2008.org/espanol/develop_SP.shtml) (fecha de descarga 06/06/2012)

²³ <http://www.cambiodemocratico.org/> <http://poderciudadano.org/>

²⁴ La versión taquigráfica y completa s encuentra en <http://www.cambiodemocratico.org/residuosurbanos/wp-content/uploads/2010/08/Versi%C3%B3n-Taquigr%C3%A1fica.pdf> (fecha de descarga 06/06/2012)

²⁵ Esta irrupción de ninguna manera supone considerar a la actividad una práctica reciente. En otro trabajo (Schamber 2008) hice referencia a fuentes que aunque parecen ser crónicas actuales, en realidad pertenecen al siglo XIX. Sirva como ejemplo la Memoria de la Municipalidad de Buenos Aires del año 1877, cuando menciona la existencia de “gran número de individuos que recorren las calles extrayendo de los cajones que deposita el vecindario en las puertas de las casas, todos los residuos utilizables, de suerte que cuando llegan los carros al vecindario, ha sido ya despojada la basura de la mayor parte de ellos”.

²⁶ No debe soslayarse que la cancelación del servicio exclusivo de “trenes cartoneros” al inicio de la gestión del Ing. Macri en diciembre de 2007 y los conflictos generados en consecuencia, condicionó inesperadamente a la flamante gestión que había asumido con una impronta que expresaba poca predisposición a tolerar a los recuperadores en el espacio público.

²⁷ Algunos videos con imágenes de las movilizaciones pueden verse en <http://www.youtube.com/watch?v=7YsoX9lZcqI> / <http://www.youtube.com/watch?v=nkwqVjiPVT8&NR=1&feature=endscreen> / http://www.youtube.com/watch?v=vylduvJkI_0&feature=related

²⁸ Eran en ese sentido absolutamente coincidentes las propuestas para el sector de los dos principales candidatos (Ibarra y Macri) que disputaron la jefatura del gobierno porteño en la campaña electoral del año 2003.

Referencias bibliográficas

Adisi, Grisel (s/f) El fenómeno cartonero en los medios gráficos porteños. La construcción de un nuevo sujeto/objeto histórico, UNGS, (mimeo).

Andrada, Sofía (2005) “Los medios de comunicación y el fenómeno cartonero. Análisis de la cobertura de los medios antes, durante y después del lanzamiento de la campaña de separación de residuos”, *Las tesinas de Belgrano* N° 182, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano.

Buldain, Beatriz (2009) “Primera planta de selección y clasificación de residuos de la CABA” *Revista Área Urbana*, año 5, n° 22. págs. 40 - 41

Cutina, Magalid (2011). “Las organizaciones cartoneras y el Gobierno de la CABA. Encuentros y desencuentros en la definición de una política socio-ambiental”. En Suárez F y Schamber P. eds. *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: UNLa./UNGS/CICCUS. . Págs 93 - 126

García, Analía (2011) “Redes sociales y territorialidad en las organizaciones de cartoneros. El caso de la Asociación de Cartoneros de Villa Itatí”. En Schamber P. y Suárez F. *Recicloscopio III Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*, Buenos Aires: UNLa./UNGS/CICCUS. Págs 65 - 84

García, J. M. Disponible en: <http://www.vqronline.org/articles/2007/fall/garcia-white-train>. Fecha de acceso 27/03/2012

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Estudios Sectoriales, “El sistema de recolección, tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU), 2001. Documento de trabajo.

Gorban, Débora (2011) “Cartoneros y formas organizativas. La experiencia del tren blanco en la Ciudad de Buenos Aires (2001-2007)”. En Schamber P. y Suárez F. *Recicloscopio III Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*, Buenos Aires: UNLa./UNGS/CICCUS. Págs 41 - 64

Laura, Guillermo Domingo (2011) *El Cinturón Ecológico*, Ediciones CEAMSE, Buenos Aires

Paiva, Verónica (2007) “Cooperativa de recuperadores de residuos del área metropolitana bonaerense, 1999-2004”. En Schamber P. y Suárez F. eds *Recicloscopio. Miradas*

sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina. Buenos Aires: UNLa./UNGS/Prometeo. Págs 153 - 175

Pardo, Rubén; Cariboni, Félix; Risso, Antonella y Pugliese, Mariela (2006) *Informe sobre el circuito del reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Área de Investigación de la Dirección General de Política de Reciclado Urbano, Subsecretaría de Higiene Urbana, Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Pírez, P. y Gamallo, G. *Basura privada, servicio público*, CEAL, Buenos Aires, 1994.

Sabaté, Alberto (1999) *El circuito de los residuos sólidos urbanos. Situación en la región metropolitana de Buenos Aires*, UNGS.

Schamber, P. (2007) “Modalidades organizativas de los cartoneros”. En Schamber P. y Suárez F. eds *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires: UNLa./UNGS/Prometeo. Págs 217 - 220

Schamber, P. (2008) *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: SB Editorial. Serie Antropología Sociocultural.