



Revista Sociedad y Economía

ISSN: 1657-6357

revistasye@univalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Villanova, Nicolás

Intervención estatal, higiene urbana y subsidios a recuperadores de desechos: Buenos Aires, 2001-2013

Revista Sociedad y Economía, núm. 27, 2014, pp. 73-98

Universidad del Valle

Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99631890004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Intervención estatal, higiene urbana y subsidios a recuperadores de desechos: Buenos Aires, 2001-2013¹

*State Intervention, Urban Hygiene and
Waste Recuperators Subsidies: Buenos Aires,
2001-2013*

*Intervenção estatal, higiene urbana e
subsídios para recicladores de materiais:
Buenos Aires, 2001-2013*

Nicolás Villanova²

Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto
de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires-Argentina
nicovillanova@yahoo.com.ar

Recibido: 01.02.14
Aprobado: 27.06.14

-
- 1 El artículo forma parte de una investigación sobre la historia de los recuperadores titulada: "Del 'cirujeo' al 'cartoneo'. Cambios en los procesos de trabajo, condiciones laborales y estructura de la clase obrera: Ciudad de Buenos Aires, 1989-2012". Se trata de un proyecto de tesis doctoral financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). La recolección de la información se llevó a cabo entre los años 2009 y 2013.
- 2 Licenciado en Sociología.

Resumen

En este artículo se analiza la intervención del estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la gestión de desechos reciclables y su política de subsidios destinada a los recicladores. Esta política se debe tanto a la lucha y organización de los recuperadores como a la búsqueda del Estado de abaratar el costo del tratamiento de residuos. La metodología empleada se vincula con el tratamiento de fuentes cuantitativas y cualitativas. Se revisaron los presupuestos destinados a la política de reciclado, periódicos nacionales entre 1989 y 2013 y se entrevistó a informantes clave. Se concluye que los recuperadores se constituyen como una mano de obra barata utilizada y contratada por el Estado para garantizar un sistema de higiene urbana más eficiente.

Palabras clave: Recicladores, Gestión, Reciclaje, Cooperativas, Subsidios.

Abstract

This article analyzes state intervention in the Autonomous City of Buenos Aires in relation to recyclable waste management and subsidy policy applied to recyclers. This policy is due both to the struggle and organization of recyclers and the State's search to reduce the cost of waste treatment. The methodology used is related to the treatment of quantitative and qualitative sources. It reviewed the budgets granted to recycling national newspapers from 1989 to 2013 and interviews with key informants. It is concluded that Recyclers are cheap labor used and hired by the State to ensure a more efficient urban hygiene system.

Keywords: Recyclers, Recycling Management, Cooperatives, Subsidies.

Resumo

Este artigo analisa a intervenção do estado na Ciudad Autónoma de Buenos Aires na gestão dos resíduos recicláveis, assim como sua política de subsídios para os recicladores. Esta política tem a ver tanto com a luta e organização dos recicladores de materiais recicláveis como com a busca do Estado por reduzir o custo do tratamento de resíduos. A metodologia utilizada baseia-se em fontes quantitativas e qualitativas, revisando-se orçamentos destinados à política de reciclagem, jornais de circulação nacional do período 1989- 2013 e entrevistas a informantes-chave. Conclui-se que os recicladores são uma mão de obra barata usada e contratada pelo Estado para garantir um sistema mais eficiente de higiene urbana.

Palavras-chave: Recicladores, Gestão, Reciclagem, Cooperativas, Subsídios.



Introducción

La recolección y venta de materiales reciclables suele ser una tarea realizada en ciudades densamente pobladas. Si bien su origen puede remontarse hasta fines del siglo XIX, esta actividad comenzó a mostrar una mayor masificación en los países latinoamericanos luego del período 1960-1970 debido al incremento de la desocupación y las dificultades de inserción en empleos productivos.

Esta labor es realizada por los denominados “recolectores informales” o recicladores. Se trata de personas dedicadas a la selección, recolección y clasificación de los productos desechados y reciclables. Es decir, aquellos materiales que son reutilizados por las empresas como materia prima para la producción de otros bienes. Por ejemplo, el papel y cartón reciclado son usados como insumos para la fabricación de papel de embalaje, cartulinas, papel *tissue*, de impresión, etc. A su vez, el “recolector” constituye el primer eslabón del circuito que recorren los materiales reciclables. Entre este eslabón y las empresas se estructura una red de intermediarios, es decir, sujetos que compran los productos recogidos por los recolectores y los venden a las empresas u otros intermediarios con estructuras comerciales más elevadas.

La actividad de los recolectores informales ha sido estudiada en varios países de América Latina. Fenoméricamente, los recuperadores de desechos son denominados de diversas maneras según el país del que se trate. En Brasil se los conoce como *catadores*, en México como *pepenadores*, en Colombia, *recicladores* y en Argentina se los llama *cartoneros* o *recuperadores urbanos*. A los efectos de simplificar la exposición y evitar reiteraciones molestas para el lector, en este artículo se utilizan las denominaciones de “recuperadores”, “cartoneros” o “recicladores” como sinónimos.

La actividad de recolección de productos reciclables presenta particularidades según el país en el que se desarrolle. Hasta hace unos años, el sector oficial de recogida de basura, sobre todo en Brasil, Colombia y Argentina, no participaba en la selección de materiales reciclables, sino que trasladaba toda la basura directamente a su sitio de entierro. Pero a partir de la década de 1980 en Brasil, luego del 2002 en Argentina y desde el año 2006 en Colombia, se expedieron normativas para obligar a las empresas concesionarias de recolección de residuos a realizar una recogida “selectiva” de materiales reciclables. De este modo, se recogería en supermercados y oficinas gubernamentales para luego trasladar los desechos a los centros de reciclado gestionados por cooperativas de recuperadores (Villanova 2012a, 8).

Por su parte, en México la recuperación de materiales reciclables parece haberse masificado durante las décadas previas respecto de otros países latinoamericanos. Algunos autores han estudiado a la población residente en los rellenos del Distrito Federal de México en la década de 1980. Desde esta perspectiva, señalan que las familias de recuperadores estaban compuestas en promedio por más de seis personas, quienes habitaban en condiciones de hacinamiento (Wamsler 2000, 38). Otros autores mencionan la presencia de una elevada mortalidad infantil, alcoholismo, violencia y drogadicción en los basurales (Berthier 1987; Mora 2004).

A diferencia de los anteriores, estudios más recientes observan la procedencia laboral de los cartoneros que recogen en algunos rellenos de la localidad de Mexicali. Con la excepción de un pequeño porcentaje que estaba dedicado a la recolección y venta de productos reciclables durante toda su vida, la mayoría de los recuperadores habría trabajado en relación de dependencia antes de insertarse en la actividad del reciclaje (Lozano *et al.* 2009, 7). Las razones por las cuales habrían quedado desempleados serían el cese del contrato de trabajo y los bajos salarios obtenidos.

En Brasil también proliferaron los estudios acerca de los recuperadores, sobre todo luego de la crisis de 2001. Al parecer, sus condiciones de vida no difieren de los recicladores de otros países. Estudios realizados en Goiana señalan que un porcentaje de los recuperadores suele dormir en los depósitos de acopio. Sus dueños alojan a cartoneros a cambio de que estos le vendan los productos recolectados de manera exclusiva, aunque a un precio menor que en otros galpones. Las condiciones de hacinamiento e insalubridad por la presencia de roedores e insectos parecen ser las características de estos ámbitos (AAVV 2006).

Otras investigaciones realizadas en Río de Janeiro muestran que el trabajo inmediatamente anterior al oficio de cartonero estaba vinculado con el empleo en la construcción, pintura, pesca, gastronomía, costura, vigilancia, etc. El desempleo habría sido el motivo de comenzar con la actividad de recolección y venta de productos (Firpo De Souza Porto *et al.* 2004, 1.506). Otros estudios en Paraná muestran el carácter migrante de los actuales recuperadores. Antonio Bosi observa una tendencia a la migración del campo a la ciudad de las personas que se insertaron en la actividad de recolección y venta de reciclables, como consecuencia de la mecanización de las tareas agrarias (Bosi 2008).

En Colombia también se extendió la actividad de recolección de desechos. En su capital, Bogotá, los organismos oficiales de estadísticas suelen efectuar censos y suministrar información sobre las condiciones de vida de los recuperadores. De este modo, muchos estudios se realizan sobre la base de la información registrada por estos organismos. Los datos arrojados por el censo del año 2010, realizado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) de Bogotá, muestran que el 41% del total de recicladores se dedicaba a la actividad desde hacía 11 a más de 30 años (de un total de 11.109 recicladores censados). Es decir, un porcentaje significativo de los cartoneros de Bogotá se dedica al reciclaje desde hace muchos años y este constituye su único ingreso (Sarmiento 2011).

Por su parte, estudios de caso en la ciudad de Medellín muestran las dificultades y el esfuerzo para el traslado de las carretillas por parte de los recuperadores, situación que es semejante en Bogotá (Gómez *et al.* 2007, 184). A su vez, la población menor de 18 años habría mostrado síntomas de desnutrición. En los estudios mencionados sobre la recuperación de materiales en Colombia no aparece la ocupación de la que provienen los recicladores. Por su parte, la Asociación Nacional de Recicladores de Colombia (ANR) menciona que los primeros sujetos en llevar a cabo la actividad fueron personas de extracción “campesina”, quienes habrían migrado del campo a la ciudad durante la década de 1970 (ANR 2011).

Estos estudios no solo muestran la precariedad en la que los recicladores desarrollan su labor, sino también, en algunos casos, su procedencia laboral.



También se observa el pasaje de obreros rurales a actividades urbanas, debido a la migración como consecuencia de la tecnificación de las tareas agrarias (Villanova 2012a, 24).

Los estudios sobre los recuperadores de desechos reciclables suelen definir a este sector como “excluido” o “marginado” del sistema. Paralelamente, se destaca el carácter de “informal” y “cuentapropista” de esta población. En contraposición a estas nociones, algunos estudios propios han puesto en cuestión estas caracterizaciones sobre los recicladores. No solo porque los cartoneros son partícipes de un circuito en el cual los productos que ellos recogen son utilizados como insumos para la elaboración de otros bienes por las empresas (Villanova 2012b, 269). El carácter de “cuentapropista” de los recuperadores también es discutible debido a que todos ellos venden sus productos a intermediarios que ofician de patrones. Sea porque les alquilan los carros, porque les pagan un jornal, o bien, porque compran su fuerza de trabajo, los intermediarios se constituyen como los explotadores de los recuperadores.

En contraposición a las nociones propias de las teorías sobre la exclusión y la marginalidad, el estudio realizado para la elaboración de este artículo utiliza como enfoque teórico la definición clásica del marxismo. Es decir, el concepto de sobrepoblación relativa. La perspectiva marxista plantea que la dinámica del capitalismo crea una sobrepoblación relativa y, al mismo tiempo, esta es palanca de su desarrollo.

Esta fracción de la clase obrera es una consecuencia del desarrollo del sistema de gran industria, propio del modo de producción capitalista, donde el trabajo es constantemente revolucionado por la mecanización de las tareas. La tecnificación en el proceso de producción hace que tendencialmente se requieran menos obreros para una tarea determinada y crea una sobrepoblación relativa superflua para las necesidades de valorización del capital, es decir, son fracciones de la fuerza de trabajo que ya no pueden ser explotadas por el capital en condiciones medias de productividad.

Sin embargo, el capital requiere de la sobrepoblación relativa. Marx señala que “el trabajo excesivo de la parte ocupada de la clase obrera engruesa las filas de su reserva y, a la inversa, la presión redoblada que esta última, con su competencia, ejerce sobre el sector ocupado de la clase obrera, obliga a este a trabajar excesivamente y a someterse a los dictados del capital” (Marx 2008, 792). En este sentido, la función histórica de la población desocupada es, por un lado, ejercer una presión hacia la baja del salario del obrero ocupado. La tendencia a la “flexibilización” y “precarización” laboral en Argentina durante la década de 1990 es un ejemplo en este sentido. Por otro lado, es utilizada por el capital en momentos de expansión económica.

Marx describe tres formas de la sobrepoblación relativa. La fluctuante se origina con el desarrollo de la industria tendiente a atraer y expulsar obreros. El desgaste físico debido a su uso hace que el capital tienda a incorporar personas jóvenes. Su utilización, desgaste y posterior recambio los convierte en sobrantes. La sobrepoblación relativa latente se origina fundamentalmente en el agro. A diferencia de la industria, la mecanización de las tareas en la agricultura tiende a expulsar obreros, proceso que no es complementado por una nueva atracción. Es por ello que un porcentaje de población rural se encuentra constantemente

en vías de migrar a zonas urbanas. La tercera modalidad de la sobre población relativa es la estancada, constituida por una parte del ejército obrero activo. Pero su ocupación es absolutamente irregular a la vez que sus “condiciones de vida descienden por debajo del nivel medio normal de la clase obrera y es esto, precisamente, lo que convierte a esa categoría en base amplia para ciertos ramos de explotación del capital” (Marx 2008, 801). Esta fracción de la sobre población relativa se emplea en condiciones de trabajo intensivas y su fuerza de trabajo es vendida por debajo de su valor, como es el caso de los recuperadores urbanos o los trabajadores de la rama de la confección en Argentina.

En este artículo se analiza la gestión de residuos reciclables por parte del Estado y sus efectos sobre los recuperadores que recogen productos desechados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la Argentina. Hasta el año 2002, la recolección de residuos reciclables había estado prohibida. Pero, a partir de la Ley 992 sancionada en ese año, la actividad fue permitida. En el período posterior, se sucedieron un conjunto de cambios sin precedentes: algunas cooperativas de recuperadores obtuvieron la gestión en plantas de reciclado creadas a los efectos de disminuir el entierro de residuos; el Estado asignó a los cartoneros asociados en cooperativas zonas de la ciudad específicas para la recolección de productos reciclables; se otorgaron subsidios directos e indirectos; etc. Incluso, en la actualidad, existe un presupuesto específico destinado a la actividad del reciclaje efectuada por los cartoneros, ejecutado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Efectivamente, el año 2008 muestra un cambio sin precedentes en la política de reciclado. Este cambio, favorable a las cooperativas de cartoneros, se enmarca en dos procesos. Por un lado, en una búsqueda de mayor eficiencia económica por parte del Estado. Hasta ese entonces, la recolección de productos reciclables y el traslado hasta las plantas de clasificación gestionadas por las asociaciones de cartoneros estaba a cargo de las empresas privadas. Pero, dado el elevado costo que ello implicaba, el Estado otorgó toda esa gestión a las cooperativas de cartoneros.

Por otro lado, esta transformación en la política de reciclado se encuentra condicionada por la lucha y organización de los recuperadores. En este sentido, la gestión de residuos reciclables y la política dirigida a los sectores de la población dedicados al reciclaje se debe, de un lado, a la masificación del fenómeno; de otro lado, a un intento por parte del Estado en ahorrar en el presupuesto destinado al sistema de tratamiento de residuos; y, por último, a la lucha y organización de los cartoneros. En este artículo se analizarán, de manera sintética, estos dos últimos aspectos.

Este artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se describirá y analizará el conjunto de las manifestaciones efectuadas por los recuperadores en la ciudad de Buenos Aires entre los años 1991 y 2012. El registro de las acciones se efectuó a partir de un relevamiento de los periódicos de tirada nacional (*Clarín, La Nación y Página/12*, desde el año 1989 hasta el 2012), como también, semanarios, periódicos y diarios alternativos, con orientaciones políticas diferentes, páginas *web* de organizaciones sociales. Todo esto se complementó con entrevistas a informantes clave, en particular, dirigentes de cooperativas y organizaciones de recuperadores urbanos.

En segundo lugar, se describirán y analizarán los subsidios entregados a las cooperativas de recuperadores, los montos destinados para el conjunto de los beneficiarios, los rubros hacia donde fueron dirigidos los subsidios y su impac-



to en los ingresos de los cartoneros. El relevamiento del presupuesto emitido para el reciclado de productos se obtuvo de las resoluciones sancionadas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del gobierno de la ciudad de Buenos Aires (desde el año 2008 hasta el 2013), las Cuentas Anuales de Inversión y los Presupuestos Ejecutados por el gobierno (desde 2004 hasta 2013). A su vez, se ha incorporado al final del artículo información a los efectos de comparar el monto de los incentivos mensuales otorgados a los cartoneros con el promedio salarial de los trabajadores registrados y no registrados de la economía, con el objetivo de medir el impacto real de esta política en materia de ingresos.

Antes de comenzar con la descripción de las manifestaciones, se puede señalar que los estudios sobre el fenómeno cartonero en Buenos Aires han proliferado a lo largo de estos años (Schamber y Suárez 2007; Suárez y Schamber 2011; Mesa 2010; Paiva 2008; Schamber 2008). Por razones de espacio, solo se destaca que, sobre las manifestaciones de los cartoneros, prácticamente no se han realizado estudios. Solo se han hallado unos pocos trabajos que indagan las luchas a las que han dado lugar algunas modalidades específicas de la tarea del reciclaje, como por ejemplo, la actividad desarrollada por los recuperadores en el relleno sanitario del CEAMSE, ubicado en la localidad bonaerense de José León Suárez (Álvarez 2010), o bien, la organización del Tren Blanco con destino a la misma localidad (Gorbán 2005)³.

En cambio no se ha abordado el proceso de lucha del conjunto de los cartoneros, tomado como una unidad. Por otra parte, algunos autores mencionan los cambios impulsados por el Estado en materia de política de reciclado (Schamber y Suárez 2012). Sin embargo, aún quedan pendientes estudios que describan detalladamente la evolución de los montos presupuestarios y su impacto real sobre las condiciones de vida y trabajo de los cartoneros. En este artículo se intenta avanzar en una caracterización sobre estos fenómenos.

1. La lucha de los recuperadores en Buenos Aires: 1991-2012

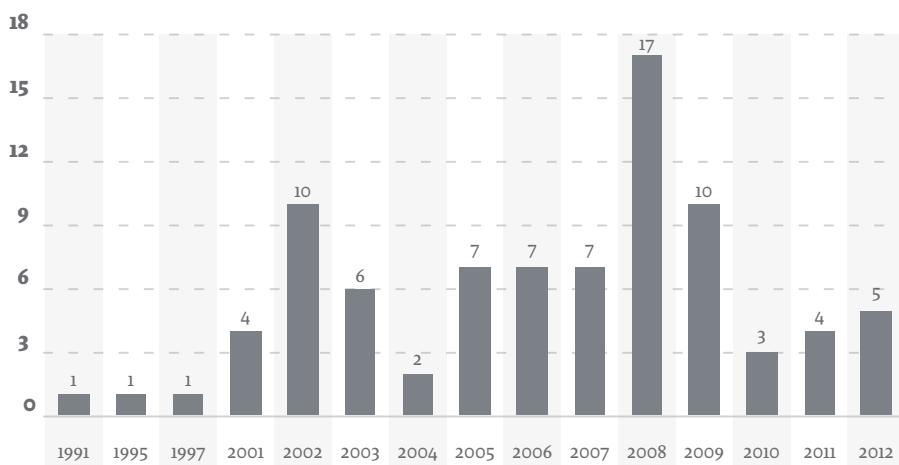
La actividad de los cartoneros mostró sus primeros síntomas de crecimiento en la década de 1990, sobre todo en las localidades más pauperizadas del conurbano bonaerense y las villas ubicadas en los barrios periféricos de la ciudad. En ese entonces, tanto la recolección de desechos reciclables de la calle como la tracción a sangre estaban prohibidas en términos legales. No es casual que las primeras manifestaciones de los recuperadores hayan sido en reclamo por el permiso para trasladarse en caballos y por la obtención de un medio de trans-

³ Se denomina “Tren Blanco” a uno de los tantos servicios de ferrocarriles que se otorgaron para que los recuperadores procedentes de las localidades del conurbano bonaerense pudieran trasladarse hasta la ciudad de Buenos Aires para realizar su actividad de recolección de productos reciclables. El primer tren blanco comenzó a funcionar en el año 1999 en un solo ramal ferroviario. Luego, a partir del año 2002, los servicios se extendieron al conjunto de los ramales con destino a la ciudad de Buenos Aires. En la mayoría de los casos, la cesión de estos servicios estuvo antecedida por reclamos y demandas de los recuperadores, algunas de las cuales se desarrollaron a partir de cortes de vías y manifestaciones a la jefatura y legislatura del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

porte que los trasladara hasta su zona de trabajo. Durante esos años era habitual observar a personas con carros tirados por caballos dedicadas a la recolección de productos reciclables en el centro de la ciudad.

En el período entre 1990 y 2012 se realizaron un total de 96 acciones de las cuales el 89% fueron directas (85 casos). La acción directa se diferencia de la parlamentaria en la medida en que se efectúa por fuera de los canales institucionales. Es una instancia en la cual los manifestantes hacen política en las calles. Ya sea por su eficacia o por el agotamiento de las instancias institucionales, la acción directa se ejerce con el objetivo de satisfacer una demanda. Las movilizaciones, concentraciones, ocupaciones de oficinas, cortes de vía o rutas son diferentes tipos de acción directa. Por otra parte, los momentos de mayor activación fueron los años 2002, 2008 y 2009. El Gráfico 1 muestra la evolución de las acciones:

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de acciones directas de los recuperadores en Buenos Aires: 1991-2012



Fuente: elaboración propia con base en revisión en diarios y páginas web, *Clarín*, *La Nación*, *Página/12*, *Prensa Obrera*, *Infobae*, *Prensa de Frente*, *Revista Infocartonero*, *Revista Villa Crespo Digital*, *Noticias Urbanas*, Asamblea Popular La Alameda (www.laalameda.wordpress.com), Foro Ambiental, Diario *El Argentino*, *Telam.com*, *Perfil*, organización Movimiento de Trabajadores Excluidos (www.cartoneando.org.ar). Recuento efectuado entre los años 2010 y 2012.

Mayoritariamente, las manifestaciones se vinculan con tres demandas generales. En primer lugar, a cuestiones relacionadas con el transporte de los cartoneros (permiso para trasladarse en caballos y camiones, pedido de subsidios para reacondicionamiento de transportes, exigencia de trenes exclusivos para el traslado de cartoneros y, posteriormente, el repudio a su cierre) [33%]. En segundo término, los reclamos se efectuaron para pedir subsidios de manera directa o indirecta (se trata de incentivos para los cartoneros, subsidios a sus hijos o partidas presupuestarias para reacondicionar plantas de reciclado gestionadas por cooperativas, o bien para obtener monotributo, guarderías, artículos escolares, alimentos, etc.). Se trata del 25% del conjunto de los reclamos. En tercer



lugar, las demandas se deben al repudio a la persecución policial, la represión y al accionar judicial (por la liberación de detenidos y su sobreseimiento) [13%].

En otro orden aparecen manifestaciones que, tomadas en conjunto, se caracterizan por el pedido de mejoras en las condiciones laborales de los cartoneros. Por ejemplo, los reclamos por el aumento o la regulación del precio de los materiales reciclables, la universalización de los subsidios al conjunto de los cartoneros y cooperativas, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en el país, y la incorporación de los recuperadores al gremio de los trabajadores papeleros. Estos últimos son los encargados de producir el cartón y el papel, como también los responsables de preparar los insumos reciclados para ser utilizados como materia prima en el proceso productivo del papel.

Los lugares elegidos por los cartoneros para efectuar sus acciones fueron mayoritariamente las dependencias del Estado (jefatura de gobierno, Ministerio de ambiente y espacio público, Dirección de reciclado) [42%], los puentes y rutas de acceso a la ciudad porteña [15%] y las vías de los ferrocarriles [15%]. En menor medida aparecen manifestaciones en la puerta de ingreso a dependencias vinculadas con la industria papelera. El ámbito que simboliza lo más elevado del poder político, allí donde se encuentra la dependencia de la presidencia de la nación, la Plaza de Mayo, representa un 6% del conjunto de las acciones directas realizadas por los cartoneros.

El año de mayor conflictividad fue el 2008, que condensa fundamentalmente dos reclamos. Por un lado, la exigencia por el retorno del servicio ferroviario del Tren Blanco. En efecto, entre mediados y fines del año 2007, la empresa Trenes de Buenos Aires, previo acuerdo con el gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires, decidió interrumpir el servicio exclusivo de transporte de cartoneros con sus carros en el ramal Sarmiento (con destino a la zona oeste de la provincia de Buenos Aires) y ambos ramales del ferrocarril del Mitre (con destino a la zona norte, es decir, las localidades de Tigre y José León Suárez). Por su parte, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires se comprometió a incorporar, en lugar de los trenes, camiones para que los recuperadores trasladasen sus carros y ellos viajaran en trenes de pasajeros comunes.

La substitución de trenes por camiones fue aceptada sin mayores objeciones por algunos cartoneros (como, por ejemplo, aquellos provenientes de la zona oeste) y fuertemente rechazada por otros. En este sentido, unos días después de la clausura del servicio ferroviario, varios grupos de recuperadores ocuparon predios en el barrio de Belgrano, donde confluyan los dos ramales interrumpidos. El objetivo era reclamar la restitución del servicio. La zona de Barrancas de Belgrano fue el epicentro del conflicto⁴. Allí se asentó un grupo de cartoneros durante 42 días (entre diciembre de 2007 y febrero de 2008) para manifestarse.

A su vez, los recuperadores tuvieron apoyo de organizaciones políticas de izquierda, vecinos del barrio y miembros de asambleas barriales. Finalmente, el día 22 de febrero se produjo la represión y el desalojo ejecutados por la Policía Fede-

4 La zona de Barrancas de Belgrano se ubica en el sector norte de Buenos Aires. Allí confluyen varias terminales de líneas de micro-ómnibus que se trasladan a diversos sectores de la ciudad y el conurbano bonaerense. A su vez, confluyen dos ramales de ferrocarriles. En este sentido, se trata de un lugar estratégico, como cualquier terminal de ómnibus.

ral, policía de civil y personal de seguridad de la empresa ferroviaria. En total sumaron cien efectivos. En ese momento, el predio estaba habitado por 60 personas adultas y 30 menores. Luego de un enfrentamiento, la policía comenzó a tirar las pertenencias de los cartoneros en los camiones compactadores y se destruyeron los carros. El saldo fue de cuatro personas heridas y nueve detenidas, de las cuales dos eran vecinos y siete cartoneros. De estos últimos, dos eran niños.

Cabe destacar que la oposición a los camiones tenía una base material pues estos ofrecían peores condiciones laborales. En primer lugar, la escasa frecuencia y lentitud de los camiones sumado al largo trayecto desde y hacia los lugares de residencia prolongaba la ya muy extensa jornada laboral de los recuperadores. En algunos casos, esta última comienza desde muy temprano y dura hasta la noche. A su vez, el ferrocarril es un transporte más rápido que los camiones. El tiempo de recorrido en los trenes cartoneros desde la localidad de José León Suárez hasta la terminal de Retiro era de 47 minutos, mientras que, los camiones tardan, desde la misma localidad hasta la estación General Urquiza, 1 hora y 30 minutos.

Además, subir los carros a los camiones requiere un mayor esfuerzo. Según los recuperadores, el tren no ofrecía mayores inconvenientes debido a que el traslado del carro se realizaba a ras del suelo. De este modo, se podía maniobrar individualmente. En caso de mucha carga, la carreta era empujada por dos personas hasta el interior del vagón. En cambio, el ingreso de los carros en los camiones requiere, según su peso y tamaño, de cuatro a siete personas, de las cuales dos tiran del mismo y las demás lo empujan. A pesar de la existencia de una rampa, la pendiente entre el acoplado del transporte y la calle resulta elevada, situación que incrementa el desgaste físico de los recuperadores. Por último, la incorporación de camiones resultó una limitación al ingreso en la actividad: en la medida en que los cupos para transportar carros en los camiones están ya cubiertos y son de hecho insuficientes, las personas que ingresan en la actividad, salvo excepciones, no cuentan de manera inmediata con un transporte. En cambio, los trenes ofrecían una alternativa más abarcadora. Las imágenes 1 y 2 muestra la diferencia en la tarea de subir los carros a los trenes y a los camiones que reemplazaron a los ferrocarriles:

Imagen 1. Cartoneros incorporando sus carros en un camión (en la calle), Buenos Aires 2007-2008



Fuente: ERF (2007).

Imagen 2. Cartoneros incorporando sus carros en un tren (a ras del suelo), Buenos Aires 2007-2008



Fuente: *Imágenes Tren Blanco* (s/f).



Por otro lado, la otra demanda exigida por los cartoneros durante el año 2008 se vincula con la exigencia del incremento del precio de los materiales reciclables en un contexto de fuerte disminución, que afectó notoriamente el poder adquisitivo de los recuperadores. Incluso, las cooperativas de recuperadores reclamaron su agremiación en el sindicato de los trabajadores papeleros en un acto por el día del trabajador, demanda que no fue satisfecha. Por la regulación de los precios del reciclado, los recuperadores efectuaron cortes de calle en la puerta de la sede de la empresa Papelera del Plata y de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel. Se trata de acciones en las cuales se reclamó frente al sector de la burguesía que los explota. Este no fue un hecho aislado: con la misma consigna, las cooperativas se concentraron en la cámara empresarial el 23 de febrero del año 2012.

Con posterioridad a la clausura de los ramales de los trenes cartoneros, las acciones directas mermaron, o bien, se produjeron de manera aislada. Paralelamente al reemplazo de trenes por camiones, el desarrollo del cooperativismo tuvo un nuevo impulso en el seno de los cartoneros, a través de mecanismos e intentos de cooptación por parte del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Las negociaciones entre el Estado y las cooperativas de recuperadores cobraron mayor fuerza a través de los canales institucionales. Una de ellas sucedió en julio de 2008, inmediatamente después del cierre de los ramales cartoneros, a través de un acuerdo firmado por representantes de las cooperativas del Movimiento de Trabajadores Excluidos, El Álamo, El Ceibo, Del Oeste, dos delegadas de los cartoneros provenientes del recién clausurado tren blanco y el gobierno. Este último se comprometía a “garantizar el servicio de transporte para los recuperadores urbanos del ex Tren Blanco (2 ramales) hasta diciembre del 2009” (GCABA 2008a). Esto implicaba el servicio de logística de los carros, sin tener en cuenta el traslado de los cartoneros. A su vez, el gobierno también se habría comprometido a otorgar subsidios, los cuales comenzaron a entregarse entre fines de 2008 y principios de 2009.

Meses después, en diciembre del año 2009, un grupo de cooperativas se movilizó y exigió que el programa de subsidios se convirtiera en ley. Pero no se logró satisfacer la demanda. Con posterioridad, los reclamos se convirtieron en una negociación de carácter individual entre las cooperativas y el Estado, que relegaron las reivindicaciones para el conjunto de la población cartonera. A nivel general, las acciones del período entre 2009 y 2012 se caracterizan fundamentalmente por la obtención de más subsidios, su renovación, incremento de los cupos y aumento de su monto. En abrumadora mayoría, las manifestaciones fueron convocadas por las cooperativas cartoneras, aunque de manera fragmentada. En tres acciones la cantidad de asistentes superó las mil personas, situación que solo se asemeja a algunas marchas del año 2002.

En términos generales, estas manifestaciones pueden caracterizarse como demandas de tipo sindical. El reclamo por la regulación de los precios de los productos reciclables, o bien la exigencia de un subsidio (para sus hijos o propios) no son más que diversas formas de garantizar una mejora en las condiciones laborales de los recuperadores. Del mismo modo pueden caracterizarse las manifestaciones vinculadas con el transporte, ya sea contra el cierre de los ramales ferroviarios, o bien por el permiso para trasladarse en carros tirados por cabas.

llos. En ambos casos se trata de acciones por las cuales los recuperadores buscan consolidar la manera de llegar hasta su zona de trabajo.

Por otra parte, no resulta casual la elevada cantidad de manifestaciones realizadas en la puerta de organismos dependientes del Estado. En este caso puede observarse la identificación que efectúan los recuperadores respecto del encargado de garantizar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En efecto, uno de los mayores gastos del presupuesto del Estado de la ciudad de Buenos Aires se vincula con el sistema de higiene urbana. En este sentido los cartoneros, por intermedio de sus organizaciones, han intentado disputar una parte de ese presupuesto a fin de garantizar el reciclado de productos en detrimento del entierro indiscriminado en los rellenos sanitarios.

Todas estas demandas actuaron sin duda como un precedente para la instauración de una política de reciclaje de desechos que tuviera en cuenta el trabajo de los recuperadores. De esta manera, los cartoneros lograron incorporar su reclamo en la agenda política, situación que explica una de las razones del cambio en la gestión de los residuos sólidos urbanos a partir del año 2008, y un cambio en la tendencia generalizada a la negativa de estas prerrogativas por parte de los gobiernos de turno anteriores al jefe de gobierno electo a fines de 2007. Como veremos en el siguiente acápite, la implementación de la política de subsidios para los recicladores se debe, además, a una búsqueda de eficiencia económica por parte del Estado.

2. El cambio en la política de reciclado a partir de 2008

Como decíamos en la introducción, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires comenzó a reconocer el trabajo de los cartoneros a partir de la Ley 992, al menos en términos formales. Cabe destacar que la sanción de esta ley no solo se debe a la masificación del fenómeno. En las manifestaciones relevadas, hemos registrado acciones contra la persecución policial en los años previos a la sanción de la Ley 992. Incluso, los cartoneros que denunciaron dicha persecución fueron partícipes en los debates durante la discusión del proyecto de ley. En este sentido, la activación política estaría mostrando un rol protagónico y un antecedente en el permiso para recolectar los desechos reciclables. Además, este reclamo ya había mostrado cierta iniciativa en los primeros años de la década de 1990, sin obtener ningún éxito. No es casual que, en un contexto más general de conflictividad social, como fueron los años previos y posteriores al 2001, el reclamo de los recuperadores por el permiso para recoger y clasificar productos reciclables de la calle haya sido satisfecho.

Por otra parte, el reconocimiento del trabajo cartonero por parte del Estado también puede entenderse a partir de la sanción de la Ley 1854 en el año 2005 y la creación de centros de reciclado gestionados por cooperativas a partir del año 2006. Aunque la población beneficiada haya sido exigua (2% de recuperadores sobre un total de 8.153 censados), la creación de plantas de clasificación implicó un cambio en la política de reciclado. En ese entonces, la recolección de los productos reciclables en los denominados “grandes generadores” era responsabilidad de las empresas privadas de recolección de residuos. Por su parte, las



cooperativas de cartoneros se encargaban de la clasificación y enfardado en las plantas de clasificación.

No obstante, a mediados del año 2008 la política de reciclado sufrió un cambio rotundo. Esa modificación tuvo como uno de los antecedentes inmediatos una serie de denuncias efectuadas por algunas cooperativas de recuperadores. Estas últimas denunciaron el desvío de una porción de los productos reciclables por parte de las empresas privadas de recolección de residuos, los cuales eran vendidos en un depósito acopiador ubicado en una villa ubicada en la zona de Retiro de la ciudad de Buenos Aires, cercana a la terminal de ómnibus⁵. Desde su perspectiva, la escasa cantidad de productos reciclables transportada hasta los centros de reciclado se debía a la recolección y traslado de materiales reutilizables hacia otros destinos. Además, la pésima calidad de los productos recibidos en las plantas de clasificación instaba a las cooperativas a recolectar un porcentaje de los insumos por su cuenta. Por esta razón, los denunciantes dieron a conocer un informe sobre los montos presupuestados por el Estado hacia las empresas privadas de recolección en materia de reciclado y la cantidad total neta recibida anualmente por los centros de reciclado. El Cuadro 1 muestra los costos de la política de reciclado entre los años 2005 y mediados de 2008:

Cuadro 1. Costo de recolección diferenciada por empresas privadas de recolección de residuos, toneladas recibidas en plantas de clasificación y estimación del costo por tonelada procesada (en dólares EE.UU.): 2005-2008

Costo/Año	2005	2006	2007	2008*
Costo recolección en grandes generadores	1.574.072,34	2.081.689,55	2.503.589,12	1.043.145,39
Compra de contenedores naranjas			2.086.324,26	410.936,06
Costo recolección en contenedores naranjas			6.419.459,27	9.356.698,05
Costo de publicidad	2.805.955,05	2.992.428,73	5.905.902,53	Sin ejecutar
Costo total	4.380.027,39	5.074.118,28	16.915.275,19	10.810.779,51
Toneladas recibidas en centros verdes	190	93	281	248
Costo por tonelada recibida	23.052,78	54.560,41	60.196,71	43.591,85

*Corresponde hasta el mes de mayo.

Fuente: Comisión Asesora de Ley de Basura Cero (2008).

El cuadro muestra la elevada cantidad de dinero destinada al procesamiento de toneladas de productos reciclables recibidos en los centros de clasificación gestionados por las cooperativas. En promedio, entre los años 2005 y mediados de 2008 se procesaron 203 toneladas por año con un costo de 45.350,44 dólares por cada tonelada procesada. Estos montos incluyen la compra de los contenedores de color naranja, es decir, aquellos destinados para desechar los

⁵ Información extractada de entrevista del autor a Juan Martín Carpenco, dirigente del Movimiento de Trabajadores Excluidos, realizada el 14 de abril de 2013.

productos reciclables en las calles, y los gastos en publicidad para desarrollar esta política.

En segundo término, el cambio en la política de reciclado se debe a un diagnóstico realizado por el propio gobierno a propósito de las políticas ejecutadas por las administraciones anteriores. Además, las autoridades gubernamentales tuvieron en cuenta las denuncias de las cooperativas de cartoneros. A través de un informe elaborado en el año 2008, el personal del gobierno señaló la diferencia existente entre la cantidad de productos recolectados por los recuperadores y la recolectada de manera diferenciada por las empresas privadas, como puede apreciarse en el siguiente extracto:

En el año 2006, se implementa la Ley No. 1854 a través de los contratos de Higiene Urbana con las Empresas de recolección, con la instalación en el 25% de la Ciudad de un doble contenedor: para 'reciclables' (papeles y cartones limpios y secos, plásticos, vidrios, metálicos, textiles), y otro de tapa gris 'basura' (restos de comida, telgopor, cerámica, papeles y cartones sucios), de esa manera desde esa fecha coexisten dos sistemas de recolección de material reciclable o seco, uno formal y otro informal, este último ignorado a pesar de lo que prescriben la Ley No. 1854 y la Ley No. 992. (...) Este sistema formal recicló en el año 2007, aproximadamente 280 TN [toneladas], mientras que, el sistema informal recicló, en el mismo período, aproximadamente 190.000 TN [toneladas]; el sistema formal pagó por estas 280 Toneladas recicladas \$54 millones [17.332.540,04 dólares], lo que implica que [el gobierno de] la Ciudad pagó 193.000 \$/TN [61.902 dólares por cada tonelada], cuando el precio de mercado [de los productos reciclables] es de alrededor de 400 \$/TN [128,40 dólares por tonelada] (GCABA 2008b).

A partir de este balance, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires reasignó todos los recursos presupuestarios, antes emitidos a las empresas privadas de recolección, a las cooperativas de cartoneros. La primera medida impulsada fue otorgar la concesión del servicio de recolección diferenciada a las cooperativas, específicamente, a los socios de la Cooperativa Amanecer de los Cartoneros, vinculada con la organización Movimiento de Trabajadores Excluidos. Con posterioridad, otras cooperativas se fueron incorporando como perceptoras de los beneficios emitidos por el Estado.

Efectivamente, a partir del año 2008, el gobierno porteño comenzó a implementar una política de subsidios destinada a todos aquellos cartoneros asociados en cooperativas. Esto motivó la incorporación de un conjunto de recuperadores independientes a diversas cooperativas que se crearon con el objetivo de obtener el subsidio. Estos subsidios fueron de diferentes tipos. No fue una política destinada al asistencialismo, sino a la necesidad de crear una infraestructura capaz de garantizar la recolección y clasificación de productos reciclables a un menor costo. Por su parte, el reconocimiento de la eficiencia del trabajo de los cartoneros por parte del gobierno de la ciudad de Buenos Aires para efectuar el reciclado culmina con la sanción del pliego de concesión del servicio de recolección de residuos sólidos secos en el año 2010 (GCABA 2010). Su importancia radica en que tales residuos ya no serían recogidos por las empresas privadas de recolección. Estas últimas solo se encargarían de la recogida de basura húmeda o no reutilizable.

En síntesis, el pliego establece los criterios por los cuales los cartoneros debían efectuar su tarea. Allí se propone la exclusividad de las cooperativas



de cartoneros para llevar adelante la tarea de la recolección de residuos reciclables. Por su parte, el Estado formaliza la asignación de zonas de trabajo a estas asociaciones. Paralelamente, las cooperativas firmaron un conjunto de convenios con el Estado por los cuales se formaliza la entrega de los subsidios. Se trata de una especie de contratos que, en primera instancia, debían ser renovados cada mes, luego semestralmente y en la actualidad, se renuevan una vez por año.

Cada convenio establece un nivel de “satisfacción alcanzado por cada recuperador urbano en el cumplimiento de sus tareas propias”. De este modo, la cooperativa debe garantizar las siguientes obligaciones: a) recibir la capacitación relativa a la recolección y al reciclado de residuos impartida por la cooperativa, que deberá ajustarse fielmente a la normativa vigente en la materia; y b) desarrollar su actividad en la vía pública ajustándose en un todo a la normativa vigente en la materia y a la capacitación impartida por la cooperativa, lo que implica el cumplimiento de las siguientes reglas: 1) presentarse diariamente con la ropa adecuada, con los elementos de seguridad que les hubieran sido suministrados y con sus correspondientes credenciales (se exigiría el cumplimiento del porcentaje de presentismo preestablecido); 2) abstenerse de romper bolsas en la vía pública; 3) dejar limpias las zonas de la vía pública en las que actúen; 4) no ir acompañados por menores durante la realización de sus actividades; 5) no clasificar ni acopiar residuos en la vía pública; y 6) cumplir adecuadamente todas las normas de higiene, seguridad y tratamiento responsable de los residuos reciclables⁶.

Si bien cada convenio estipula que la cooperativa se haría responsable de evaluar estos criterios de satisfacción, en la práctica el gobierno incorporó personal para llevar adelante dicho control. De este modo, en cada zona de trabajo de las cooperativas de recuperadores, una persona dependiente del gobierno controla la actividad de los cartoneros y verifica su asistencia diariamente. Una de las personas encargadas de llevar adelante esta tarea en una de las rutas asignadas explica su función:

Mi función es venir a tomar asistencia a los cartoneros para ver si están o se ausentan. Por ejemplo, si falta, averiguar por qué lo hace. El objetivo es llevar un control de la asistencia puesto que, a fin de mes, los recuperadores cobran un ingreso. Si falta más de dos veces por mes se les descuentan los días. También, la idea es controlar que no rompan las bolsas y que tengan un comportamiento normal⁷.

A los efectos de conocer la distribución de los subsidios para cada rubro, se ha relevado la totalidad de las resoluciones sancionadas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público dependiente del gobierno de la ciudad de Buenos Aires sobre la política de reciclado, todas ellas destinadas a las cooperativas. Cabe destacar que no todas las asociaciones lograron la obtención de un subsidio. Por el contrario, ciertos grupos de cartoneros intentaron inscribirse como cooperativa para obtener los beneficios, pero no lo habían logrado por lo menos

6 En los convenios observados no se encuentran estipuladas todas estas cláusulas. Con el tiempo se fueron adecuando a la versión escrita.

7 Entrevista del autor (anónima) a personal del gobierno encargado de controlar la tarea de los cartoneros en una de las rutas de la Ciudad de Buenos Aires, el 25 de febrero de 2009.

hasta el mes de diciembre de 2013. Al mismo tiempo, la política de subsidios está muy lejos de beneficiar al conjunto de los cartoneros que recogen en la ciudad de Buenos Aires. Solo contempla, aproximadamente, a la mitad de los recuperadores registrados con credenciales vigentes, cifra que probablemente esté subrepresentando a la totalidad⁸.

El monto de dinero destinado a los “incentivos” mensuales representa el mayor porcentaje respecto del total del presupuesto asignado por el gobierno a los cartoneros en los cuatro años de ejecución. Formalmente, el incentivo se otorga con el objetivo de instaurar una “asignación por capacitación” para las tareas vinculadas con la recolección, clasificación y reciclaje de residuos reutilizables. Las cooperativas “capacitan” a sus asociados para que no dejen basura desparpamada en la calle y no trabajen con niños menores de edad. Concretamente, se trata de un subsidio individual destinado a garantizar una parte del salario de los cartoneros por la tarea realizada.

Este salario comenzó siendo de 53,60 dólares mensuales en enero de 2009 y en diciembre de 2013 sumaba un total de 264,62 dólares por recuperador. Incluso, en diciembre de 2012 el gobierno pagó, por pedido de las cooperativas, 109,88 dólares de aguinaldo, de modo que durante ese mes (y por única vez) el incentivo trepó a los 351,61 dólares. Los incrementos del incentivo exigidos por las cooperativas tienen como elemento de justificación el aumento de los precios de los alimentos y productos de primera necesidad (es decir, la inflación) y la baja del precio del reciclado sobre todo en momentos de crisis como el período 2008-2009. Por otra parte, la cantidad de perceptores de incentivos comenzó siendo de 600 en enero de 2009, cifra que se elevó a 4.461 en diciembre de 2013. No obstante, esta cantidad constituye un porcentaje menor a la mitad del conjunto de los cartoneros registrados en la ciudad de Buenos Aires.

Los subsidios vinculados con el transporte representan el segundo rubro de mayor emisión presupuestaria. Se trata de un monto de dinero destinado fundamentalmente a garantizar los salarios de los choferes (1.314,00 dólares), de los coordinadores de ruta (1.095,00 dólares) y de los dos operarios por cada camión (1.051,20 dólares)⁹. El conjunto de las cooperativas beneficiadas con el subsidio disponen de 52 camiones y un personal de 208 personas vinculadas a su manejo y operatividad.

Por otra parte, una novedad del año 2013 es el incremento del incentivo por parte de los cartoneros operarios de las plantas de clasificación quienes, hasta el momento, percibían el mismo monto que los recolectores. En la actualidad estos trabajadores reciben una suma de 912,50 dólares. Pero solo han logrado este beneficio unas 36 personas, de un total de aproximadamente 200 operarios de plantas. Al igual que la situación de los choferes y operarios de los camiones,

8 En 2012, se estimaba que la cantidad total de recuperadores registrados y con credenciales vigentes en la ciudad de Buenos Aires era de 9.000 personas. Por su parte, algunas organizaciones no gubernamentales y cooperativas de cartoneros estiman que la cantidad real de cartoneros (registrados y no registrados, vigentes y no vigentes) se aproximaría a las 22.000 personas. De ser cierta esta cifra, la política de reciclado habría beneficiado, durante el año 2013, a un 20% de los cartoneros.

9 Estos montos corresponden al salario percibido durante el año 2013.



este beneficio expresa una diferencia salarial respecto de los recolectores en el seno de cada cooperativa. El subsidio para transporte también se utiliza para los gastos de mantenimiento, mecánica y combustible de los camiones. Estos vehículos tienen la función de retirar el material reciclablde de los grandes generadores de basura reutilizable y de diferentes rutas asignadas a cada cooperativa por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. A su vez, el Estado cedió camiones en comodato. Aunque estos últimos no son considerados un subsidio y tampoco se asegura la propiedad de los mismos, los cartoneros obtienen la posibilidad de usufructuar un capital fijo de propiedad del Estado¹⁰.

Otro de los subsidios otorgados corresponde, por un lado, a los servicios de salud; y por otro lado, a un seguro contra accidentes laborales. El primero de ellos consiste en un monto de dinero destinado a la obtención del Plan Médico Obligatorio. Dicho plan ofrece una cobertura médica al conjunto de la familia cartonera. El segundo subsidio ofrece la obtención de un seguro contra accidentes laborales que garantiza un ingreso permanente a la familia cartonera en caso de fallecimiento o inhabilitación temporaria de la actividad. El servicio de salud integral solo fue concedido a la cooperativa del Amanecer de los Cartoneros. La totalidad de los asociados a esta organización también fue beneficiada con el seguro contra accidentes laborales, al igual que un porcentaje de cartoneros asociados en las cooperativas de Recuperadores Urbanos del Oeste (42%) y Las Madreselvas (35%). Por otra parte, solo una cooperativa percibe un subsidio para sostener el servicio de una guardería para hijos de cartoneros. Se trata de la cooperativa del Amanecer de los Cartoneros.

Finalmente, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires otorga otros montos presupuestarios que no son renovables mensualmente, o bien son pagos efectuados por única vez con el objetivo de saldar algún gasto específico. Uno de los más importantes dentro de estos subsidios es aquel que corresponde a “vestimenta y elementos de trabajo”. Se trata de un monto destinado a comprar, de un lado, uniformes (incluye zapatos, camiseta, pantalón y chaqueta); y, de otro, herramientas de trabajo (bolsones para acopiar material reciclablde). Por otra parte, dentro de este rubro se encuentran algunas partidas presupuestarias destinadas al pago de deudas de las cooperativas y gastos para la obtención y renovación de DNI de cartoneros. El Cuadro 2 muestra la distribución del total del presupuesto ejecutado por el gobierno porteño a las cooperativas de cartoneros durante el período 2008-2013:

¹⁰ Los transportes son propiedad del Estado y el valor de su compra no se incluye en las resoluciones relevadas. Los gastos en la compra del transporte son emitidos por la Dirección General de Políticas de Reciclado del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Por esta razón, el presupuesto es mayor respecto de los subsidios otorgados a las cooperativas relevados según las resoluciones.

Cuadro 2. Monto de subsidios otorgados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a las cooperativas cartoneras y porcentaje distribuido según el rubro: septiembre de 2008 a diciembre de 2013 (en dólares EE.UU.)

Tipo de subsidio	Monto (U\$D)	Porcentaje
Incentivos mensuales	32.132.867,31	48
Logística vehicular	25.809.905,26	39
Seguro médico y contra accidentes	5.948.714,83	9
Guarderías	1.574.346,30	2
Otros	1.650.628,47	2
Total	67.116.462,17	100

Fuente: elaboración propia con base en resoluciones sancionadas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Resoluciones del año 2008 (2226); del 2009 (194, 429, 592, 815, 1003, 1687, 1688, 1689, 1857 y 2); del 2010 (1688, 238, 482, 918, 1041,); del 2011 (604, 624, 745, 758, 1319, 830, 878, 1103, 1282, 1580, 342, 627, 628, 741, 29, 1305, 887, 888, 1328, 1378, 1396, 1296, 1487, 1506, 265, 267, 1347); del 2012 (126, 268, 429, 697, 836, 837, 1008, 1338, 1413, 695, 834, 1257, 1412, 833, 1414, 842, 1410, 839, 1409, 835, 840, 841, 1005, 1007, 1334, 1415, 949, 1003, 1004, 1006, 1169, 1407, 1408, 1010, 1333, 1411, 1413, 6, 550, 1208); y, del 2013 (5, 6, 82, 170, 171, 172, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 520, 523, 524, 557, 577, 758, 834, 1121 y 1123). Relevamiento efectuado entre los años 2011 y 2013.

A fin de mensurar el cambio en la política de reciclado por parte del gobierno porteño y la reasignación de recursos ejecutados a las cooperativas cartoneras, se ha relevado el monto de dinero ejecutado por la Dirección de Políticas de Reciclado, dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Desde esa dependencia se ejecutan solo los gastos destinados a los cartoneros. Por el contrario, todo el presupuesto emitido a las empresas privadas de retiro de residuos encargadas hasta el año 2008 de recolectar de manera diferenciada en los grandes generadores de reciclado, se erogaba desde la Dirección General de Limpieza y del Ente de Higiene Urbana. Incluso, las plantas de clasificación gestionadas por las cooperativas de recuperadores también fueron creadas con presupuestos erogados de estas dos últimas dependencias y no se encuentran desagregados en las Cuentas Anuales de Inversión del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. La evolución del presupuesto emitido en materia de políticas destinadas a los cartoneros entre los años 2004 y 2013 se muestra en el Cuadro 3.

La mayor eficiencia del trabajo de los recuperadores respecto de las empresas privadas de recolección de residuos se observa en la magnitud total del presupuesto ejecutado para ambos casos comparado con la cantidad de toneladas procesadas. Sin contabilizar el monto destinado a la compra de los contenedores para depositar los productos reciclables y la publicidad, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires destinó un presupuesto de 22.978.653,73 dólares para efectuar la recolección diferenciada a través de las empresas privadas, entre los años 2005 y mayo de 2008¹¹. A su vez, el promedio anual de materiales reciclables transportados a los centros de reciclado por estas empresas de

¹¹ No se contabilizó el monto destinado a la compra de contenedores naranjas y publicidad debido a que desconocemos si esos rubros están incluidos en el presupuesto ejecutado por la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbanos posterior, puesto que las cuentas anuales de inversión y el presupuesto consolidado del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no las desagrega.



retiro de residuos fue de 203 toneladas. Esto significa que, estimativamente, el costo por cada tonelada recolectada y trasladada a los centros de reciclado fue de 28.298,83 dólares¹².

Cuadro 3. Presupuesto de la Dirección de Políticas de Reciclado ejecutado para la recolección y tratamiento de los residuos sólidos reciclables, Buenos Aires: 2004-2013 (en dólares EE.UU.)

Año	Presupuesto (en dólares EE.UU.)
2004	152.506,03
2005	426.940,73
2006	345.479,20
2007	1.169.409,03
2008	9.759.263,66
2009	13.149.271,45
2010	17.583.466,12
2011	27.001.823,43
2012	34.378.787,40
2013*	28.355.455,22

*Monto ejecutado hasta el 3º trimestre de 2013.

Fuente: elaboración propia con base en información presupuestaria suministrada por las Cuentas Anuales de Inversión y el Presupuesto Ejecutado Consolidado del gobierno de la ciudad de Buenos Aires (años 2004 a 2013). Recuento efectuado entre los años 2012 y 2013.

Por su parte, el monto de dinero destinado por la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano en el año 2008, es decir, en el momento en que se reasigna el presupuesto a los cartoneros, fue de 9.759.263,66 dólares. Durante ese año, los cartoneros garantizaron, mensualmente, la recolección de 11.585 toneladas de productos reciclables y 500 toneladas de productos obtenidos de la recolección diferenciada en los grandes generadores. Es decir que, el costo estimado por tonelada procesada fue de 67,29 dólares¹³.

Estas estimaciones muestran dos elementos que fueron tenidos en cuenta por el Estado al momento de conceder la gestión de residuos sólidos reciclables a las cooperativas de recuperadores. En primer lugar, el hecho de que los cartoneros recolectaban en un día tres veces más de lo que las empresas privadas ob-

12 La cifra surge de dividir la suma total del presupuesto destinado en la recolección diferenciada por cuatro años y, a ese resultado, dividirlo por el promedio de toneladas anuales trasladadas a los centros de reciclado.

13 El resultado surge de dividir el monto presupuestado en el año 2008 por 12 meses para obtener una estimación mensual del monto emitido. Luego, se dividió por las 12.085 toneladas de productos reciclables recolectadas por los recuperadores que registró el gobierno porteño a partir del censo de cartoneros efectuado a mediados de 2008. Fuente: GCABA (2008b). Aún manteniéndose constante la cantidad de productos recolectados por los cartoneros durante los años 2009 y 2013, período en el cual el presupuesto se incrementa, el costo por tonelada procesada por los cartoneros se mantiene muy lejos de la suma correspondiente al costo por tonelada procesada por las empresas privadas.

tenían en un año (casi 600 toneladas recogidas diariamente por los cartoneros respecto de las 203 toneladas anuales procesadas por las empresas privadas). En segundo término, el costo por tonelada procesada de productos reciclables por las empresas privadas tenía un valor 420 veces más caro respecto del costo por tonelada procesada por los recuperadores.

Uno de los cambios más importantes que produjo la política de reciclado implementada por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires a partir del año 2008 fue la modificación e incremento del salario cartonero. Hasta ese entonces, los ingresos de los recuperadores dependían en un 100% de la industria y los intermediarios por la venta de productos reciclables. A partir de la política de reciclado y el pago de un “incentivo” mensual, el salario cartonero se compone de la siguiente manera: según la estimación del salario declarado de los recuperadores, el pago de la industria y los intermediarios garantizan un 61% del total del salario y el Estado, un 39% en promedio, en el período 2009-2011¹⁴.

Sin lugar a dudas, el incentivo mensual que paga el Estado ha tendido a recomponer el poder adquisitivo de los cartoneros. No obstante, para dar cuenta de su impacto real, la evolución del salario debe ser comparada con otros indicadores. En este sentido, si se compara la evolución de los incentivos mensuales que reciben los cartoneros por parte del Estado con el promedio del salario que reciben los trabajadores registrados y no registrados de la economía, se observa que el ingreso cartonero no alcanza a cubrir el poder adquisitivo de estos últimos. Respecto del salario de los trabajadores no registrados, el poder adquisitivo de los recuperadores constituye entre el 24 y el 36%, mientras que, comparado con los trabajadores registrados de la economía, el ingreso de los recicladores apenas constituye entre el 11 y el 18% (en ambos casos, entre los años 2009 y 2013). Aún si se sumara los ingresos de los recuperadores obtenidos por la venta de productos reciclables más el incentivo mensual que paga el Estado, la cifra total apenas se aproxima al salario que obtiene un trabajador no registrado de la economía. El Cuadro 4 muestra el porcentaje de cobertura de los incentivos mensuales percibidos por los cartoneros respecto del salario promedio mensual de los trabajadores registrados y no registrados de la economía.

Como se puede observar, los subsidios han tendido a mejorar la situación en la cual se encontraban los cartoneros. No solo han garantizado una recomposición salarial de los recicladores, también se ha creado una infraestructura de logística vehicular, una guardería y se ha proporcionado una cobertura social y médica a los recuperadores asociados en cooperativas. Sin embargo, la política de reciclado no benefició al conjunto de los recolectores, sino a un porcentaje menor a la mitad de las personas que recogen en Buenos Aires y se encuentran empadronadas. A su vez, esa recomposición salarial apenas alcanzó a cubrir un porcentaje del promedio salarial que obtiene un trabajador no registrado y se encuentra lejos del promedio de un obrero registrado.

¹⁴ Este dato fue extractado con base en 125 encuestas a cartoneros entre los años 2009 y 2011 y el subsidio por “incentivo mensual” otorgado por el Estado a partir de enero de 2009.



Cuadro 4. Porcentaje de cobertura de los incentivos mensuales percibidos por los recuperadores respecto del salario promedio mensual de los trabajadores registrados y no registrados de la economía, Buenos Aires 2009-2013 (en dólares EE.UU.)

Año	Promedio mensual de salario cartonero pagado por el Estado (en dólares EE.UU.)	Porcentaje de cobertura del incentivo cartonero sobre el salario de trabajador	
		No registrado	Registrado
2009	87,78	24	11
2010	106,69	25	11
2011	166,45	31	14
2012	219,76	36	16
2013	239,53	Sin datos	18

Fuente: elaboración propia con base en resoluciones del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía. Recuento efectuado entre los años 2012 y 2013.

3. Los recuperadores: una mano de obra barata utilizada por el Estado

Como hemos visto, el Estado en la ciudad de Buenos Aires ha tendido a reconocer el trabajo de los cartoneros. Ese reconocimiento comenzó siendo formal, a través del permiso para recolectar productos reciclables de la calle por intermedio de la Ley 992, en un contexto de crecimiento y masificación del fenómeno. Cabe destacar que la remoción de los residuos tanto en las calles como en los basurales se mantuvo prohibida a lo largo de varias décadas. En efecto, solo en el año 1942 se permitió la clasificación de residuos desechados en las usinas incineradoras de la ciudad porteña, es decir, allí donde se establecía el tratamiento de los residuos. Con posterioridad, la legislatura porteña mantuvo la prohibición, incluso a partir del retorno a la democracia en el año 1983.

Esta situación se modificó en momentos de una elevada masificación del fenómeno de los cartoneros, como también a partir de una lucha entablada por los recolectores. Paulatinamente, el Estado tendió a crear diversas políticas de incorporación de los recuperadores en el tratamiento de residuos. En este sentido, a la Ley 992 que daba permiso para recolectar productos se incorporó la creación de plantas de reciclado gestionadas por cooperativas a partir del año 2005, con el objetivo de disminuir el entierro de residuos en los rellenos sanitarios. En efecto, entre los años 2006 y 2008 se crearon cuatro centros de clasificación con el propósito de evitar un mayor volumen de residuos enterrados en los rellenos sanitarios.

Sin embargo, los beneficiarios de toda esta política y la cantidad de operarios fueron escasos en relación con el conjunto de los recuperadores de Buenos Aires. Por otra parte, hasta el año 2008, las empresas privadas de recolección de residuos eran las encargadas de trasladar los insumos reciclables a las plantas de clasificación. Advertido por el encarecimiento de los montos presupuestados para el tratamiento de residuos reutilizables, el Estado modificó la política de reciclado. Todo el tratamiento y gestión de los desechos reciclables pasó a estar a cargo de las cooperativas cartoneras.

Esta participación política de los recicladores estaría mostrando un cambio en relación con la etapa inmediatamente previa. En efecto, hasta el año 2002, la remoción de productos reciclables de la calle estuvo prohibida. No obstante, el fenómeno existía y el Estado también se beneficiaba, aún sin reconocerlo. Los cartoneros recogían productos reciclables y evitaban su entierro en los rellenos sanitarios. En este sentido, generaban un ahorro para el Estado en materia de tratamiento de residuos.

Cabe destacar que los cambios en la política de reciclado y la entrega de subsidios se encuentran condicionados por la lucha y organización de los recuperadores. En efecto, las cooperativas han logrado una capacidad de presión política hacia el Estado en general y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en particular. Aún cuando este último puede haber utilizado estos subsidios como un intento de cooptación política de amplias fracciones de los cartoneros, su lucha y organización han creado las condiciones para ser beneficiados a través de la emisión de un presupuesto específico para ellos. Además, no parece casual que los recuperadores hayan hilvanado un programa de reivindicaciones que, en la mayoría de los casos, han sido reclamos contra el Estado en tanto responsable general de la gestión de los residuos sólidos urbanos y de la higiene urbana.

Lo cierto es que a partir de estos cambios en materia de política de reciclado, el Estado ha tendido a reconocer el trabajo de los cartoneros. No solo creó una infraestructura para el desarrollo del reciclado, situación que comienza a manifestarse a partir de la instauración de plantas de clasificación. También otorgó camiones, logística, incentivos mensuales, cobertura médica y creó guarderías para los hijos de los cartoneros. Toda esta política presupone la emisión de un monto presupuestario para los recuperadores sin precedentes. A su vez, el Estado y las cooperativas cartoneras han firmado una serie de convenios por cada subsidio entregado. Todos estos convenios se amparan en un pliego de licitación que concede a las cooperativas la facultad de ser las encargadas de la gestión de los residuos sólidos reciclables. En paralelo, el Estado tiene un personal específico que controla la tarea de los recicladores, incluso verifica la asistencia a cada uno de los perceptores de los beneficios.

Estas características estarían mostrando el uso que el Estado hace de la fuerza de trabajo de los recuperadores. En primer lugar, se trata de una tarea más rentable si es realizada por los cartoneros. El reconocimiento por parte del gobierno de la ciudad de Buenos Aires del encarecimiento en el presupuesto destinado antiguamente a las empresas privadas de recolección de residuos para llevar adelante el reciclado, es un hecho que abona en este sentido. En segundo término, el control de la actividad propuesto por el Estado y la toma de asistencia de los cartoneros en su zona de trabajo es una característica propia de un empleador. A su vez, esto muestra que no se trata solo de una política de asistencia social, sino de un cambio en la gestión de los residuos reciclables. Finalmente, el conjunto de convenios firmados, todos amparados por el pliego de licitación del servicio de recolección de residuos secos y reciclables, estarían mostrando una tendencia a hacer efectivo ese reconocimiento del trabajo cartonero. Sin embargo, la relación contractual entre Estado y cooperativas evidencia las limitaciones del caso, en la medida en que el primero no reconoce a los recuperadores como empleados directos.



Si antes los cartoneros generaban un beneficio al Estado de manera gratuita, ahora lo siguen haciendo pero a cambio de un ingreso mensual. Es innegable que los cartoneros de las cooperativas han mejorado sus condiciones de vida con la obtención de los subsidios.

Sin embargo, esta política ejecutada por el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta una serie de limitaciones, no solo porque no abastece al conjunto de la población cartonera, sino porque tales subsidios no han modificado sustancialmente las condiciones laborales de los cartoneros. En primer lugar, la cantidad de beneficiarios actuales no llega ni a la mitad de los cartoneros registrados en Buenos Aires. En segundo término, los montos percibidos por incentivos mensuales son bajos. Aún si sumamos los ingresos que los cartoneros perciben por el Estado y por la industria (a cambio de la venta de los productos que recolectan), el monto total apenas se aproxima al salario mensual promedio de los trabajadores no registrados, es decir, aquellos que se encuentran en peores condiciones de trabajo. Por otra parte, si se comparan los ingresos de los cartoneros con el salario mensual promedio de los trabajadores registrados, la cobertura de los primeros no llega ni al 20% de las remuneraciones totales de los segundos. Finalmente, la jornada de trabajo se ha mantenido en los términos que antes se desarrollaba.

El desarrollo de este artículo permite avanzar en la construcción de una hipótesis de trabajo para testear en futuras investigaciones. Como se ha podido constatar, el Estado utiliza la fuerza de trabajo de los recuperadores como una mano de obra barata para garantizar el tratamiento de residuos sólidos urbanos, contrata a cooperativas, crea una infraestructura y paga un salario por la contraprestación de la tarea. Justamente, la condición de sobre población relativa en la que se encuentran los cartoneros es la que explica que el Estado utilice y emplee a esta fracción de la clase obrera en condiciones precarias y a un bajo costo laboral. En este sentido, si bien los recicladores beneficiados han mejorado su situación laboral, no han logrado modificar aquellos atributos propios que determinan su condición de población sobrante.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

- Agencia de noticias *Telam.com -on line* (2008-2012)
Diario *Clarín*, Argentina (1989 a 2012)
Diario *El Argentino*, Argentina (2009-2012)
Diario *La Nación*, Argentina (1989-2012)
Diario *Página/12*, Argentina (1989-2012)
Diario *Perfil -on line-* (2008-2012)
Periódico *Infobae -on line-* (2008-2012)
Periódico *Noticias Urbanas -on line* (2008-2012)
Periódico *Prensa de Frente -on line* (2006-2012)
Periódico *Prensa Obrera*, Argentina (2001-2012)
Revista digital *Infocartonero* (2005-2007)
Revista digital *Villa Crespo Digital* (2004-2012)

Páginas web

Asamblea Popular La Alameda (www.laalameda.wordpress.com)
Asociación Nacional de Recicladores de Colombia (www.anr.org.co/nentidad.php)
Foro Ambiental Capital (www.foroambiental.org.ar)
Movimiento de Trabajadores Excluidos (www.cartoneando.org.ar)

Fuentes secundarias

AAVV. *Importância ambiental do trabalho dos catadores de materiais recicláveis em goiânia goiás Brasil*. 2006. Último acceso el 02 de mayo de 2009, www.bvsde.paho.org/bvsaidis/uruguay30/BR05415_Rabelo.pdf

Álvarez, Raúl. *Plantas que crecen en la basura. Los emprendimientos sociales de separación de basura en el CEAMSE de la Zona Norte del Conurbano Bonaerense*. 2010. Último acceso 23 de mayo de 2012, <http://www.poderyderecho.blogspot.com.ar/2010/09/plantas-que-crecen-en-la-basura.html>

Asociación Nacional de Recicladores de Colombia. 2011. Último acceso 18 de octubre de 20011, www.anr.org.co/nentidad.php

Berthier, Héctor. «Basura: proceso de trabajo e impactos en el medio ambiente urbano». *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 2, No. 3, septiembre-diciembre de 1987: 513-545.

Bosi, Antonio. «A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis». *Revista Brasilera de Ciencias Sociales*, Vol. 23, No. 67, junio de 2008: 101-116.

Comisión Asesora de Ley de Basura Cero. *Seguimiento de la ley 1.854/2005*. 2008. Último acceso el 08 de agosto de 2010, www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_itm=46d42689998c0857c59bbd968c08ce62

El Reportero Ferroviario (ERF). «También el Mitre elimina los Trenes Blancos para cartoneros (imagen)». Año 6, Edición 576, 10 de julio de 2007. Último acceso 15 de agosto de 2011, www.erf.com.ar/2007/10072007.htm#ar9

Firpo de Souza Porto, Marcelo, Denise Chrysóstomo de Moura Juncá, Raquel de Souza Gonçalves y María Izabel de Freitas Filhote. «Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil». *Cad. Saúde Pública*, Vol. 20, No. 6, noviembre-diciembre de 2004: 1503-1514.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-GCABA. Acta Acuerdo. *Convenio firmado entre el gobierno porteño y las cooperativas de cartoneros El Ceibo, El Amanecer de los Cartoneros, Movimiento de Trabajadores Excluidos, El Álamo, Del Oeste, Tren Blanco ramal José León Suárez y Tigre*. 2008a. Último acceso el 03 de agosto de 2011, www.ambiente.gov.ar/archivos/web/ObservaRSU/file/acuerdo.pdf

_____. Informe anual de gestión integral de residuos sólidos urbanos. Ley No. 1854. 2008b. Último acceso 06 de septiembre de 2010, www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/archivos/Informe%20ley%201854.pdf?menu_id=30975

_____. Pliego de bases y condiciones. Concurso público para la contratación del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos secos. 2010. Último



_____ y _____. «Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los cartoneros en la CABA (2002-2012)». *Realidad Económica*, No. 271, octubre de 2012: 102-132.

Suárez, Francisco y Pablo Schamber (comp.). *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS-UNLA-UNGS, 2011.

Villanova, Nicolás. «Los recuperadores de desechos en América Latina y su vínculo con las empresas. Un estudio comparado entre diferentes países de la región y avances para la construcción de una hipótesis». *Documentos de Trabajo IELAT*, No. 41, agosto de 2012a: 1-30.

_____. «¿Excluidos o incluidos? Recuperadores de materiales reciclables en Latinoamérica». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 74, No. 2, abril-junio de 2012b: 245-274.

Wamsler, Christine. *El Sector Informal en la separación del material reciclable de los residuos sólidos municipales en el Estado de México*. 2000. Último acceso el 05 de junio de 2009, <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0023.pdf>

Entrevistas

Entrevista a Juan Martín Carpenco, dirigente del Movimiento de Trabajadores Excluidos, en conversación con el autor. Abril 14 de 2013, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entrevista (anónima) a personal del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encargado de controlar la tarea de los cartoneros en conversación con el autor. Febrero 25 de 2009, en una de las rutas de la ciudad de Buenos Aires.