

Análisis de la población relacionada a la recuperación de residuos sólidos urbanos: su trayectoria laboral y estrategias de integración y/o supervivencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Área Metropolitana.

Lic. Pablo E. Mesa

Tesis de Maestría en Gestión y Diseño de Programas y Políticas Sociales

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO

Director de Tesis: Lic. Laura Golbert

Mayo de 2008

Agradecimientos

Hubiera sido prácticamente imposible concluir este trabajo y esta etapa sin el apoyo de una serie de personas que me brindaron ideas, aliento y ánimo en los momentos donde la meta se hacía lejana. Es por esto que quisiera agradecer muy especialmente a Graciela Algacibiur, quien me ha acompañado en interminables fines de semana de trabajo y en mi vida; a Juan Sanguinetti, quien tuvo la ingrata tarea de ayudar a un biólogo a navegar en las arenas sociales por el puro gusto de ver crecer a alguien; a mis padres, por todo; y a Laura Golbert, quien al fin de cuentas fue la responsable de conducir este proceso con muchísima generosidad.

Índice

Resumen	4
Introducción	5
Capítulo I / Marco Teórico	
1. Presentación	14
1.1. Antecedentes en la materia	14
1.2. Marco teórico conceptual para el abordaje del fenómeno	23
1.2.1. Determinantes de las situaciones de vulnerabilidad social	32
1.3. Proceso de Urbanización del Área Metropolitana: los residuos sólidos urbanos como dificultad periférica	35
1.3.1. Los recolectores informales de residuos: un breve recorrido histórico	41
Capítulo II / Historias de Vida	
2. Presentación	51
2.1. La elección por cartonear	53
2.1.1. El relato de Francisco	53
2.1.2. El relato de Marcelo	56
2.1.3. El relato de María y su hija Lucila	58
2.1.4. El relato de Ramón	61
2.2. La actividad específica	65
2.3. Relaciones de los recuperadores informales con el entorno social	83
Capítulo III / Políticas de Gestión de Residuos y Políticas Sociales	
3. Presentación	88
3.1. La Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos como “Proto” Política de Estado	89
3.1.1. Nación	93
3.1.2. Provincia de Buenos Aires	98
3.1.3. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	103
3.1.3.a Políticas y programas ejecutados a partir del cambio de paradigma	109
3.2. Políticas Sociales dirigidas a sectores vulnerables	114
3.2.1. Políticas Sociales en el ámbito Nacional	115
3.2.2. Políticas Sociales en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires	118

3.2.3. Políticas Sociales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	120
3.3. Políticas Sociales y Recuperadores Informales	122
Capítulo IV / Análisis Integral de las Políticas y Propuestas de Acción	
4. Presentación	136
4.1. Deficiencias en relación a la gestión ambiental y social de los RSU en la Ciudad Metropolitana: Diagnóstico	137
4.1.1. Sobre las instituciones	139
4.1.2. Sobre cartoneros cooperativizados y no cooperativizados	142
4.2. Algunas consideraciones sobre políticas públicas en la Ciudad Metropolitana	148
4.2.1. Los instrumentos de políticas	149
4.2.2. El flujo de materiales y el mercado	152
4.3. Sobre las políticas sociales	155
Conclusiones	162
Bibliografía	170

Resumen

Como resultado de la recesión hacia fines del 2001 vivir de lo que la sociedad descartaba comenzó a constituir para miles de habitantes la *única actividad posible*. Este grupo de nuevos cartoneros o cirujas, gran parte de desocupados que iba dejando la crisis, ha sido el objeto de estudio.

Su abordaje ha estado en la intersección conflictiva entre una *antropología social* preocupada por describir las prácticas y un *análisis politológico* capaz de reflexionar sobre las intervenciones estatales hacia este grupo al que se lo ha dividido en dos: *recuperadores tendientes a la integración social* y *recuperadores tendientes a la mera supervivencia*.

Como objetivos centrales se han analizado las diferentes historias de vida para explicar *el qué hacen* y comprender *el por qué lo hacen*, como así también analizar el impacto de las políticas públicas en la materia (tanto ambientales como sociales) y la incorporación de esta problemática en la *agenda* de los distintos estamentos gubernamentales.

Del análisis de las políticas en materia de residuos sólidos urbanos (RSU) se observa que existen dos modelos de gestión: el vigente que se encuentra en crisis y uno emergente que se caracteriza más por los procesos que por los productos; en materia de políticas sociales se observan distintos sesgos que no permiten impactar correctamente en este grupo.

Se concluye con el convencimiento de que es posible técnica y políticamente implementar un cambio sustantivo en la gestión de RSU que mejore tanto los aspectos sociales como ambientales para los actores involucrados.

Introducción

En los últimos treinta años han existido cambios profundos en la estructura productiva social y cultural de nuestro país. La última dictadura militar impulsó una creciente apertura de la economía juntamente con la des-regularización de los mercados y la reforma del Estado que, trajeron como consecuencias más evidentes el desencadenamiento del aparato productivo, tercerización y primarización de la economía impactando, todo esto, de diversas formas e intensidades sobre todo el tejido de nuestra sociedad.

Las modificaciones en el mercado de trabajo urbano (Monza: 2001, Beccaria: 2001) en los años noventa, década en que se consolida definitivamente el *modelo denominado neoliberal*, son bien conocidas: un aumento del desempleo (inédito por la magnitud en la historia del país hasta aquel entonces), una mayor inestabilidad laboral, un incremento de la informalidad y el cuentapropismo y paralelamente a estos cambios, una creciente desigualdad social.

En este escenario de inestabilidad laboral y expulsión neta de fuerza de trabajo comienzan a vislumbrarse diferentes estrategias de supervivencia informales del heterogéneo grupo de excluidos que fue dejando paulatinamente el modelo de acumulación vigente en los años noventa. La crisis económica, política y social del 2001-2002 condensó y sacó definitivamente a la luz todos aquellos movimientos y grupos sociales que se iban

conformando a la par de las reformas económicas y sociales de los noventa: el movimiento piquetero, el sindicalismo disidente, las tomas de fábricas, el movimiento de las asambleas y los ‘cartoneros’ o recuperadores de residuos urbanos, entre otros.

Este trabajo¹ está orientado al último grupo señalado: los recuperadores de residuos urbanos o llamados generalmente cartoneros o cirujas². A mediados de los años noventa, el cirujeo era una actividad “de algunos” y asociada mayoritariamente a una práctica heredada intergeneracionalmente en el seno de familias generalmente excluidas; estos individuos eran un elemento constitutivo de las barriadas encontrándose fuertemente incorporados a la vida y a la actividad de los barrios. Pero como resultado de la recesión y las consecuencias estructurales del modelo vigente, el fenómeno cobró tal magnitud que hacia fines del 2001 se incorpora esta problemática en la “*agenda*” de los diferentes gobiernos locales que componen el Área Metropolitana de Buenos Aires y de las principales áreas urbanas del interior del país.

Como se fundamentará a lo largo de este trabajo, la incorporación en la agenda política de esta problemática trae aparejado una *oportunidad* tanto para analizar como para actuar sobre el circuito de la gestión de Residuos Sólidos Urbanos, no solo desde la perspectiva ecológica y de su respectivo impacto ambiental, sino también y sobre todo desde una perspectiva social y de los impactos en los distintos actores implicados en el proceso de gestión.

Como consecuencia social de lo expuesto, a principios del nuevo milenio la geografía urbana de los principales barrios, incluso de los más selectos de la Ciudad de

¹ El trabajo fue iniciado en el mes de julio de 2006, tomando como fecha límite para la incorporación de información empírica primaria, el mes de septiembre de 2007.

² El término “ciruja” deviene de principio del siglo XX cuando por entonces desde los mataderos de zona sur de Buenos Aires se llevaba la mayor parte de los residuos. De ese tiempo y de la habilidad en el uso del cuchillo para hacer un tajo o un corte en el hueso, proviene el término de ciruja, una especie de cirujano de la basura.

Buenos Aires se vio profundamente *alterada*; debiendo los vecinos de estos barrios convivir con un ejército de recuperadores urbanos desconocidos por muchos hasta aquel entonces. De tal magnitud fue y es el fenómeno que en el 2000, TBA (Trenes de Buenos Aires³) organizó el Tren Blanco y en el 2001 las empresas recolectoras de basura empezaron a preguntarse qué hacer. El 2002 fue sin dudas el año en que más familias e individuos se vieron obligados a realizar esta actividad, no sólo por los altísimos índices de desocupación, sino también por el aumento de precios de la materia prima. Tal es así que el papel subió el mil por ciento: de costar 5 centavos pasó a costar 50 centavos por kilo y los metales mantuvieron su precio en dólares; por ejemplo, el cobre se pagaba anteriormente un peso el kilo y hoy esta en tres pesos con treinta centavos. De este modo dicha actividad se convirtió en atractiva para gran parte de los desocupados que iba dejando la profunda crisis. Si ha mediados de 1998 existían 200 carros, en lo que ahora se llama el tren blanco, después de la crisis hubo más de 1.000. (Reynals: 2003)

Vivir de lo que la sociedad descarta comenzó a constituir para miles de habitantes la *única actividad posible*, con una labor que describe una lógica de trabajo informal y altamente precario, siendo en la actualidad uno de los grupos más vulnerables en cuanto a su situación laboral y sanitaria.

En Buenos Aires, según un informe de UNCEF- OIM “existen 8.762 personas haciendo esta tarea: casi la mitad de los recuperadores urbanos (conocidos como "cartoneros" en Buenos Aires) son niños, niñas y adolescentes y el 39% pertenece a familias migrantes (internos y externos). Estas familias ganan un promedio de u\$s 21

³ Compañía que posee las concesiones para administrar la Línea Sarmiento y Mitre.

semanales”⁴ o 252 pesos mensuales. En el momento de publicación de este informe, julio de 2005, la Canasta Básica Alimenticia (índice que marca el límite de la indigencia) se encontraba en 357, 76 pesos para una familia tipo. En otras palabras: estos hogares en su mayoría se encontraban en plena indigencia dado que las tareas que desarrollan como recolectores informales, frecuentemente alternadas con otras actividades paralelas como *changas diarias*, les permitía a los hogares adquirir ingresos que se ubicaban (en promedio) en un 30 % por debajo de la Canasta Básica Alimenticia⁵.

Otro síntoma del crecimiento abrumador de las desigualdades y consecuentemente de la *desafiliación*⁶ de los individuos de los colectivos de pertenencia se materializa en la fisonomía del espacio urbano de las grandes urbes globalizadas (Bauman: 1999). Buenos Aires⁷ no es la excepción ya que ha sufrido un fuerte proceso de segmentación espacial a la par de la segregación social: norte-sur, capital-conurbano, zonas impenetrables-espacios privados de acceso selectivo, están denotando la nueva radiografía socio-espacial de las consecuencias menos deseadas del modelo económico instaurado en los años noventa.

En este sentido, y en función de distintos análisis del movimiento de personas y mercancías (residuos recuperados) se observa como la actividad cartonera y el circuito de los recolectores de residuos urbanos vincula paradójica, contradictoria y conflictivamente los barrios ricos con los barrios pobres de esta mega urbe: por ejemplo, mayoritariamente los cartoneros de la zona de José León Suárez, La Cárcova e Independencia llegan a buscar

⁴ Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos en Argentina, UNICEF-OIM, (2005). <http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?tipo=unico¬a=278>

⁵ Estimación realizada en Julio de 2005

⁶ Se toma el concepto de “desafiliación” en el sentido que le da Castel: como aquel proceso de “individualización” de lo social y las consecuencias, positivas y negativas, que el mismo trae aparejado sobre el todo social.

⁷ Entendida ésta como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Área Metropolitana.

basura a Belgrano, Colegiales y Núñez. Y los de Lomas de Zamora, Fiorito, Caraza llegan al micro-centro.

Si se fija el análisis en la basura como *mercancía*, puede observarse también de manera sintomática las asimetrías que se producen y reproducen entre los diferentes actores intervinientes en este circuito de reciclaje informal⁸. Con su trabajo *hormiga* los cartoneros recogen casi 600 toneladas de los residuos recuperables, “lo que representa más del 11% del total de la basura”⁹. Sin embargo, son el eslabón más vulnerable y débil del circuito de la basura entendida como mercancía.

Analizando brevemente los actores intervinientes y el posicionamiento particular de los *cartoneros* en este circuito, se observa que los primeros que aparecen en este proceso son los *vecinos y comerciantes* que ingresan en el circuito como *productores* de la materia-prima-basura. La relación entablada entre éstos y los cartoneros no ha dejado de ser compleja, contradictoria y llena de matices. En un extremo, para muchos vecinos, la actividad cartonera es vivenciada como un daño para la estética de la ciudad, un foco de desorden y suciedad y, el cartonero como persona, un “otro” vinculado muchas veces con el delito y la inseguridad urbana; en el otro extremo, muchos vecinos han establecido relaciones de solidaridad directa (por ejemplo, separando la basura o entablando relaciones de mutua confianza posibilitando a los cartoneros conseguir otras changas como las de jardinería, limpieza, albañilería, etc.) e indirectamente a través de un conjunto de asociaciones vecinales intermedias (desde Ong's y sociedades de fomento hasta las nuevas asambleas barriales surgidas pos crisis de diciembre de 2001) que intervinieron con ayuda material (alojamiento temporario, comida en comedores comunitarios, etc.), capacitación y

⁸ Existe, como se explicará posteriormente, un sistema de Gestión de Residuos Sólidos “formal” que tuvo su génesis durante la última dictadura militar y que prohibía el cirujeo.

⁹ Informe Ambiental Anual, Gobierno de la Ciudad Autónoma, Buenos Aires. Agosto de 2006.

asesoramiento a los propios recuperadores (brindándoles información sobre cooperativismo, derechos, saberes organizativos) e información a los vecinos sobre la actividades específica que realizan éstos y posibles formas de ayuda mutua.

El segundo actor vinculado con los recuperadores de residuos urbanos es el **acopiador** o dueño de un depósito. Este cumple una función fundamental “en la cadena de reciclado, ya que constituye la bisagra entre la actividad informal (los cartoneros) y la formal (la industria)”¹⁰. Al igual que la relación entablada con los vecinos, ésta también dista de ser clara y lineal. Al respecto, se evidencia una asimetría dado que el precio comúnmente es fijado por el acopiador o dueño del depósito. Como señalaba una de las cartoneras entrevistadas para la realización de este estudio: “*Hay dos cosas que no se puede discutir con el chatarrero: el precio y si la balanza de ellos anda bien*”¹¹

Muchas veces se generan lazos de solidaridad entre los acopiadores y cartoneros: los primeros otorgan comúnmente carros y transporte, asistencia frente a enfermedades y ayuda material a los segundos. Sin embargo, esta relación implica para los acopiadores la obtención de una *clientela cautiva* que le asegura, por un lado, la provisión constante y regular de esta mercancía específica y; por otro lado, le permite “utilizar” a los cartoneros como capital político susceptible a ser movilizado frente a las presiones políticas y legales de regularizar y blanquear la actividad del acopio.

El último actor involucrado en este proceso es la **industria**, que en última instancia define el *qué* de la basura es susceptible a tener valor de uso, el *cuánto* se necesita de ese *qué* y a qué precio compra ese *cuánto* para ser reciclado. En otras palabras, al ser quién

¹⁰ C. Reynals: 2005, Pág. 10

¹¹ Entrevista realizada el día el 27 de diciembre de 2006 a María y Lucila (madre e hija) en la intersección entre la calle Piedras y Rivadavia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

determina qué de la basura tiene valor de cambio y qué no, se posiciona como el actor fundamental, y a la vez posiciona asimétricamente al resto de los actores de este circuito de reciclaje informal.

Como se ha afirmado, este trabajo estará orientado al actor más vulnerable interviniente en este circuito: los cartoneros; teniendo al respecto dos objetivos claramente interrelacionados.

A través del primer objetivo y a partir de observar y analizar las diferentes historias de vida de quiénes realizan la actividad de recolectores de residuos urbanos, se pretende explicar **el qué hacen** y comprender **el por qué lo hacen**.

El qué hacen implica describir de manera objetiva su labor, su trayectoria y circuito de recolección, cuánto ganan, con quiénes se vinculan (otros cartoneros, acopiadores, el estado, etc.) qué otras fuentes de ingresos poseen ellos y los miembros del hogar, etc. **El por qué**, es comprender las relaciones entre el contexto y la trayectoria particular del hogar y la propia persona para descifrar las causas de por qué se vieron obligados a realizar esta actividad, qué estrategias utilizan; y finalmente analizar, por qué mientras unos mantienen fuertes vinculaciones con el Estado (ya sea nacional, provincial, o del Gobierno de la Ciudad) o tienden a asociarse, otros no.

El segundo objetivo tiene que ver con el estudio del *impacto de las políticas sociales* en los diferentes niveles gubernamentales sobre este grupo de análisis. Es decir, las preguntas que surgen son básicamente tres: **¿Qué es lo que el Estado hizo y hace? ¿Cómo impacta o ha impactado aquello que hizo o hace en nuestro grupo de estudio?**, y por último: **¿Qué otras cosas debería hacer el Estado en pos de mayores grados de bienestar e integración social de este grupo?**

Los dos objetivos están íntimamente relacionados: un estudio de las *políticas sociales* destinadas a un grupo social determinado sin el estudio de ese grupo social, sus vinculaciones específicas con otros actores sociales, las relaciones de poder entabladas entre sí y entre éstos y el Estado, conlleva un doble sesgo. Por un lado, por que no se conocen en profundidad las demandas y necesidades de ese grupo (más aún, si ese grupo no es para nada homogéneo); y por otro, porque no se pueda apreciar en su total dimensión el impacto y las posibles retroalimentaciones de información, saberes y ratificación de políticas sociales hacia este grupo.

Por esto, analizar lo que hace el Estado por ellos resulta estructurante para el diseño de políticas sociales más eficientes en pos de mayores grados de bienestar e integración social de los recolectores de residuos sólidos urbanos.

Como se verá a lo largo de este trabajo y como núcleo analítico central del mismo, el universo de los recolectores informales puede dividirse en dos grandes grupos: los *recuperadores tendientes a la integración social* y los *recuperadores tendientes a la mera supervivencia*.

Los integrantes del primer grupo son los que logran vincularse positivamente con el Estado, la comunidad e incluso el mercado de trabajo, obteniendo una mayor cantidad de activos y oportunidades de integración social que el segundo grupo. Esta subdivisión está dada por las particularidades en la historia de vida y condicionamientos sociales de cada uno de los individuos que realiza esta actividad, su particular estructuración psico-social (traducido muchas veces en la capacidad o no de resiliencia social¹²), sus trayectorias

¹² Entendemos por resiliencia a los mecanismos protectores individuales o grupales frente a situaciones de adversidad o riesgo. El concepto, siguiendo a Torres (A. Torres: 2005) posee dos componentes o capacidades: el de resistencia frente a la adversidad y el de construcción de un desarrollo o alternativa positiva frente a estas situaciones.

laborales específicas y los distintos activos y/o pasivos que han podido acumular en función de la vinculación que han entablado con el resto de la comunidad, el Estado y el mercado de trabajo.

Frente a este grupo social heterogéneo la respuesta de las diferentes unidades estatales intervinientes no debe ser homogénea. Debe, en todo caso, posicionarse estratégicamente con la finalidad de superar esta homogeneidad de respuestas, como así también superar la a-sistematicidad y falta de abordaje integral que ha caracterizado a la intervención social del Estado frente a este fenómeno en los últimos años.

Es por eso que el núcleo narrativo de este trabajo gira en torno a dos coordenadas argumentativas claras: La primera, como se ha afirmado, es la de abordar el fenómeno de los recuperadores informales desde una visión y perspectiva sistémica en donde dicha problemática es tan sólo un elemento, importante de por sí, dentro del Sistema de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires y; por consiguiente, las alternativas a la integración social de este grupo estarán condicionadas a los posibles cambios y modificaciones en el modo de Gestión de los Residuos Sólidos en la mencionada urbe.

La segunda coordenada tiene que ver con la capacidad de articular políticas sociales diferenciales, *focalizadas* y a su vez, integradas sistémicamente para este grupo socialmente vulnerable con la finalidad de que puedan lograr mayores grados de bienestar e integración comunitaria.

En resumidas cuentas el desafío planteado en este trabajo, su aporte práctico, es el de proponer alternativas ‘viabiles’ de Gestión de RSU para la Ciudad de Buenos Aires (Ciudad Autónoma, más Gran Buenos Aires) que, por un lado, sea sustentable

ambientalmente y que por otro, permita mayores grados de bienestar, integración social y participación de los sectores más vulnerables que forman parte de este circuito.

Capítulo I

Marco Teórico

1. Presentación

Este capítulo se centrará, en primer lugar, en los principales estudios sociales realizados en nuestro país sobre los recuperadores informales. A partir de este análisis se indagará sobre el estado del arte de la cuestión y se marcarán ciertas diferencias con respecto a los lineamientos y objetivos que tendrá la investigación. En segundo lugar, se presentará el marco teórico- metodológico que se utilizará tanto para el abordaje y comprensión de las actividades que desarrollan los recuperadores informales, como para analizar críticamente el impacto (positivo o negativo) de las políticas sociales llevadas adelante por las diferentes unidades estatales especializadas en la materia. Por último, se hará referencia a la relación existente (desde comienzos de siglo pasado) entre la basura urbana y los grupos sociales vulnerables con la finalidad de delimitar, clarificar y contextualizar históricamente el objeto de estudio y unidades de análisis correspondientes.

1.1. Antecedentes en la materia

Como se ha afirmado en la Introducción, este trabajo cuenta con dos objetivos generales: indagar sobre las prácticas del actor más vulnerable del circuito informal de la basura y estudiar las diferentes “tomas de posiciones”¹³ de las diferentes unidades estatales con respecto al mismo. Se pretende así evaluar el impacto producido y las posibles redefiniciones de las políticas públicas hacia este grupo con el objeto de optimizar los

¹³ Se ha tomado prestado este concepto de Oszlak y O'Donnell (1977) donde cada unidad estatal tiene “autonomía relativa” en cuanto “toma de posición” frente a un cuestión socialmente problematizada.

recursos que el Estado destina y facilitarles los medios para una mayor integración y bienestar social. En este sentido, puede afirmarse que el análisis se halla en la intersección entre una *antropología social* preocupada por describir las distintas prácticas y comprender las motivaciones de este accionar por parte de los individuos que la desarrollan, y un *análisis politológico* que pueda aprehender críticamente las distintas intervenciones de las diferentes unidades estatales.

En otras palabras: sólo escuchando al ‘otro’, conociendo sus problemáticas, acciones y formas de vida se pueden co-construir políticas tendientes a mejorar las condiciones de vida e integración social de uno de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Los estudios antropológicos y sociales, los marcos cognitivos, percepciones del entorno y concepciones del mundo se han incrementado durante la década de los noventa, posiblemente por la cada vez mayor cantidad de individuos que realizaban esta actividad en las diferentes urbes del país como consecuencia de un mercado laboral signado por una evidente y manifiesta expulsión neta de fuerza de trabajo.

Al respecto, el trabajo de Gonzalo Saraví (G. Saraví: 1994) titulado “Detrás de la Basura: cirujas” resulta interesante por tres razones fundamentales. La primera, porque publicado en 1994, ha sido uno de los estudios pioneros sobre el fenómeno de los recolectores informales abordado desde una visión antropológica y, por ende, escapaba a los ensayos periodísticos habituales realizados hasta entonces.

La segunda, porque describía de manera sistematizada las distintas acciones del cirujeo como: una actividad previa a la acción misma de recolección, formas de obtener y/o fabricar los instrumentos necesarios como herramientas y carros, lugares donde habitan y se sitúan, circuitos que recorren, relación que establecen con otros *cirujas*, tipo de material

que recolectan y descripción de la tarea de clasificación y acondicionamiento de la basura para su posterior venta.

La última razón, porque lograba diferenciar la actividad específica del cartoneo con respecto a otras actividades de la economía informal. Al respecto, subrayaba que lo que diferencia a esta actividad de otras relacionadas a la *economía informal* es la posibilidad de inserción sin saberes previos, sin habilidades y/o conocimiento de un oficio, sin medios de trabajo específicos y con la inexistencia previa de una red de relaciones comerciales y/o afectivas para el desarrollo de esta actividad. En cambio, comparte con otras actividades informales, el predominio de una *estrategia* vinculada a la subsistencia y sobrevivencia más que a la maximización de ganancias.

El antropólogo Francisco Suárez (F. Suárez: 2003) en su trabajo titulado “Actores Sociales de la Gestión de Residuos Sólidos de los Municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz” continúa la línea de investigación iniciada por Saraví introduciendo dos cuestiones esencialmente importantes a la hora de comprender el fenómeno de los recolectores informales.

La primera, es que sitúa a los recolectores de residuos informales dentro de una totalidad, de una red de relaciones sociales que involucra tanto a la gestión pública de residuos, como al circuito ‘privado’ de recuperación y reciclaje. El autor, en este sentido destaca el proceso de concentración empresarial producto de las distintas políticas públicas de relleno sanitario como la de recuperación y reciclaje (generalmente fuera de la legislación vigente), en detrimento de los sectores sociales más vulnerables, que como *fuerza de trabajo informal*, sufren el deterioro de las condiciones de salubridad, calidad de vida y bienestar.

La segunda, tiene que ver con la acertada distinción que plantea entre los recolectores *por oficio*, donde la actividad es transmitida en el seno familiar de generación a generación, y los recolectores *por caída*, los que se inician en la actividad como consecuencia de haber sido expulsados de otros empleos previos.

En este sentido, Suárez quien realizó el trabajo de campo en el año 1997 está aprehendiendo una nueva realidad social: la de aquellos individuos y hogares que se vieron obligados a ejercer esta actividad producto de un mercado de trabajo que expulsaba mano de obra en forma constante.

Otro trabajo sumamente interesante es el del antropólogo Pablo Schamber (P. Schamber: 2005) “De los desechos a las mercancías”, dónde el autor describe, por un lado, una detallada historia, una arqueología de la relación de los grupos vulnerables con los desechos urbanos y las políticas públicas urbanas. Su minucioso trabajo se remonta a 1860 y llega hasta la actualidad. Por otra parte, con respecto a la problemática actual, el autor introduce una serie de estadísticas de la cantidad de cartoneros que realizan esta actividad, porcentaje de residuos que se reciclan, volumen del negocio y prácticas que ejecutan.

Además de ser un trabajo sistematizado sobre la actividad, introduce la problemática, vivencias, experiencias e ‘imaginario’ que existen detrás de las llamadas “Cooperativas de Cartoneros”. Este último aspecto, ha sido de relevancia porque ha permitido un primer acercamiento sistemático a la temática de las cooperativas y de los individuos insertos en las mismas.

El trabajo de Eduardo Anguita (E. Anguita: 2003) “Cartoneros: recuperadores de desechos y dignidad”, publicado en el año 2003 ahonda sobre la experiencia de los cartoneros realizando cuatro entrevistas en profundidad, en las que describe la constitución familiar de cada hogar, la trayectoria laboral de cada uno de los entrevistados y sus

familiares, las relaciones que han entablado con el entorno y las autoridades políticas, las problemáticas particulares, estados de ánimo y concepciones del mundo. Al finalizar cada estudio de caso, expone fragmentos realizados a funcionarios, periodistas, sociólogos, antropólogos y otros cartoneros, tomados en distintas ocasiones, que amplían la visión y problemática de los que realizan esta actividad.

Otro trabajo interesante en el abordaje del fenómeno, dado que se centra en la relación entablada entre los recolectores y vecinos, ha sido el de Matilde Malicia (M. Malicia: 2003) realizado sobre cartoneros en la Ciudad de San Miguel de Tucumán. Al respecto, la autora observa la existencia de *contratos verbales* entre los recolectores, vecinos y comerciantes quiénes les proveen la basura. Por otra parte, no sólo la elección de la venta del material recolectado está determinada por el precio, sino también por la cercanía de los depósitos, los lazos de “responsabilidad” y confianza con los acopiadores.

Por último y continuando con la línea comenzada por Suárez, distingue aquellos recolectores “de toda la vida” y los que se vieron obligados a realizar esta actividad tras los bruscos cambios del mercado de trabajo de los 90’. Estos últimos, a diferencia de los primeros, perciben al trabajo como un *refugio*, una actividad de sobrevivencia hasta que puedan conseguir ‘*el verdadero trabajo*’. A pesar de esto, se desprende de los relatos una auto-valorización de la actividad como un esfuerzo digno y honrado, una alternativa válida ante la crisis, e incluso de la que puede obtenerse mejoras en las condiciones de vida.

Un trabajo de género sobre la temática, es el realizado por Cecilia Balistri y Guillermina Martín: “Diagnóstico sobre la situación de las mujeres recuperadoras que trabajan en la Ciudad de Buenos Aires”. (C. Balistri y G. Martín: 2005). Del diagnóstico las autoras extraen tres conclusiones: la primera señala que casi el 30 % de las personas que recuperan materiales en la Ciudad de Buenos Aires y se encuentran registradas en el RUR

(Registro Único de Recuperadores) son mujeres. De este 30 % la mayoría tiene entre 15 y 19 años y han ingresado en esta actividad por diferentes motivaciones y factores (la creciente desocupación, la necesidad de ser un sostén para el núcleo familiar de pertenencia, haber sido expulsado del sistema educativo actual, entre otros).

La segunda, hace referencia a la situación laboral de las recuperadoras que se caracteriza por la informalidad, la precariedad, los bajos niveles de calificación, la escasa o nula práctica en el terreno organizacional (sindical o de otra índole) no sólo en la actividad actual que desarrollan, sino también en las distintas actividades que realizaron a lo largo de sus trayectorias laborales.

La tercera y última conclusión que señalan es que las *situaciones de inmediatez* es uno de los rasgos característicos de la vida y el trabajo de las recuperadoras. Esta situación se encuentra en múltiples aspectos de sus trayectorias de vida: las percepciones de riesgos, las formas y modos de trabajo, las historias laborales y el trabajo actual, la conformación de los hogares, etc. Esta impronta es consecuencia y se constituye como una de las causas que dificulta la construcción de proyectos que tienden a mejorar o modificar las condiciones de trabajo; aún más, cuando éstos suponen instancias colectivas de encuentro.

Con respecto a la temática específica de las cooperativas, existen varios estudios que se consideran oportunos mencionar. El de Sabina Dimarco (S. Dimarco: 2006) “Experiencia de autoorganización en cartoneros: un acercamiento a la configuración de vínculos laborales y sociales en contexto de exclusión social”, es uno de ellos.

La autora plantea interrogantes tales como: ante la situación de fragmentación e individualismo que caracteriza a los cartoneros ¿cuáles fueron los elementos que se constituyeron para organizarse? y ¿qué formas específicas adquieren estas experiencias organizativas y a qué tipo de relaciones vinculares están dando lugar?

Aclara que su investigación, realizada sobre dos cooperativas y el Tren Blanco aún está en curso y que la experiencia de auto-organización cartonera es novedosa y dinámica. Y según los propios protagonistas de este proceso: “el camino iniciado por ellos es “abierto” y por consiguiente de un aprendizaje permanente”.

En relación a la primera pregunta que se formula, señala que los objetivos inmediatos de la organización han sido de índole material así como también han remitido al plano simbólico: la búsqueda de reconocimiento y acreditación ante otros actores sociales, en especial ante el Estado. Por otra parte, menciona al “líder o referente” con un alto grado de capital social acumulado y una densa red de relaciones, como un factor que ha posibilitado la organización de los cartoneros.

Con respecto a la segunda pregunta, señala que la forma de organización se asemeja más a las formas clásicas de organización del trabajo (es decir, siguiendo una lógica jerárquica) que a un proceso de reformulación asociativo o cooperativo de las relaciones laborales. En palabras de la autora: “Por lo general, a pesar de la utilización de la asamblea como modalidad de toma de decisiones, no se perciben por el momento instancias de democratización de las condiciones laborales. Más bien, en el caso de las cooperativas, la práctica asamblearia parece estar ligada a la adopción de esta modalidad legal de organización más que a una decisión de resolución colectiva de las cuestiones a resolver”.¹⁴

Otro trabajo focalizado en las problemáticas y desafíos de la autoorganización de los recuperadores informales, ha sido el de Verónica Paiva (V. Paiva: 2005) “Cooperativas de recuperadores de residuos del área metropolitana bonaerense, 1999-2004”. En el mismo, la autora analiza la historia de cinco cooperativas localizadas en el conurbano bonaerense:

¹⁴ S. Dimarco: 2006, Pág. 15

CARPAMET, Del Oeste, Alicia Moreano de Justo, Orgullo Cartonero y Sur, la extracción social de sus miembros, los objetivos específicos y su funcionamiento.

Al respecto, destaca que dentro de los rasgos significativos pueden mencionarse la fuerte heterogeneidad de los grupos que las componen, los objetivos al momento de ser creadas, el funcionamiento interno y la vinculación con el entorno.

En función de la extracción social de sus miembros se puede realizar una primera división analítica entre dos tipos de cooperativas. Las primeras, constituidas por un grupo de baja extracción social y con experiencia previa en cirujeo donde las motivaciones centrales para la autoorganización fueron las de mejorar las condiciones de salubridad en el ámbito laboral y los términos de negociación en el precio y condiciones de venta.

Las otras, conformadas por la clase media empobrecida que buscaban superar el desempleo a partir de la estructuración de nuevos emprendimientos laborales con la finalidad de paliar la crisis económica y el quiebre de identidades que produce la desocupación.

En cuanto a las modalidades operativas, el factor de procedencia social de los integrantes también influye. Las cooperativas pertenecientes a sectores de bajos recursos: “continuaron reproduciendo las prácticas ligadas al cirujeo tradicional sin apelar a ninguna otra táctica hasta tanto contaran con el apoyo crediticio del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC); mientras que las formadas por sectores de clase media pauperizada, sí idearon estrategias alternativas para sostener la organización hasta contar con los fondos necesarios”¹⁵.

Por último, la autora señala que las cooperativas analizadas han recibido ayuda del IMFC, y sólo de algunas de organizaciones internacionales. Pero hasta el momento, no han

¹⁵ V. Paiva: 2005, pág 30.

alcanzado siquiera las posibilidades de auto-sostener los emprendimientos adecuadamente y, en algunos casos, de alcanzar los ingresos mínimos que aseguren el sustento de sus miembros.

Otro trabajo comparativo es el realizado por Cristina Reynals (C. Reynals: 2005): “De Cartoneros a Recuperadores Urbanos”. Aquí, la autora compara dos cooperativas: una ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cooperativa “El Ceibo”; y la otra, ubicada en Lomas de Zamora “Cooperativa Nuevo Rumbo”, su relación con el entorno social, con organismos gubernamentales y proyectos que ejecutan.

Introduce en su análisis la dimensión política, diferenciando el impacto de las políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires y en el Conurbano; y dados los objetivos de nuestro trabajo resulta de suma relevancia. Al respecto señala que: “en la Ciudad de Buenos Aires el fenómeno es mucho más masivo, no porque los habitantes de la ciudad se dediquen en mayor medida a la recolección de residuos, sino porque la ciudad recibe todos los días a miles de cartoneros del conurbano. En el conurbano la actividad es importante pero no adquiere las dimensiones de la Ciudad de Bs. As. Por lo tanto, la actividad de los cartoneros presenta mayores preocupaciones (en cuanto a los efectos sobre la higiene, el aseo y el ordenamiento urbano) para el Gobierno de la Ciudad de Bs. As., que para otros gobiernos del conurbano. Quizás esto explique, en parte, la promoción desde el Gobierno de la Ciudad de la organización de los recuperadores informales con el fin de crear proyectos de ordenamiento de la actividad”¹⁶.

Por último, cabe señalar el trabajo de Gabriel Fajn (G. Fajn: 2002) donde analiza por un lado, el crecimiento de esta actividad debido principalmente a la reforma de la estructura productiva del país en los último 30 años que tuvo como consecuencia una

¹⁶ C. Reynals: 2005, pág 40.

creciente desocupación estructural, un aumento de la marginalidad y un deterioro general de las condiciones de bienestar de la población. De allí que los recuperadores informales se encuentren en la intersección de un doble proceso: el de *desenganche* de las relaciones formales de trabajo y el de un aislamiento social y empobrecimiento de las relaciones interpersonales. En este contexto, el autor señala que las organizaciones cooperativas se presentan como una *opción válida*, como una estrategia jurídica/productiva para la preservación de la fuente de trabajo y la reposición de la trama relacional, constituyéndose en una experiencia flexible y horizontal en la cuál se potencian las capacidades individuales.

De los trabajos analizados puede advertirse un desarrollo de las investigaciones a la par del crecimiento de la actividad, la complejización del fenómeno, la incorporación de nuevos sectores pauperizados, las nuevas alternativas de auto-organización de estos trabajadores. Sin embargo, como se ha afirmado al principio de este capítulo, se cree que las investigaciones realizadas hasta el momento se han enfocado en su mayoría, desde una visión antropológica sin poner énfasis en las *vinculaciones reales y posibles* de este grupo socialmente vulnerable con las diferentes unidades estatales.

1.2. Marco teórico conceptual para el abordaje del fenómeno.

Se ha afirmado que este trabajo se encuentra en la intersección entre una *antropología social* preocupada por describir las distintas prácticas y comprender las motivaciones de este accionar por parte de los individuos que desarrollan la actividad de recolectores informales en la Ciudad de Buenos Aires y, un *análisis politológico* que pueda aprehender críticamente las distintas intervenciones de las diferentes unidades estatales para con este grupo.

Para el abordaje del fenómeno y el trabajo de campo a realizar es necesario poseer un marco conceptual previo que permita aprehender esta realidad compleja y contradictoria. Para ello, se ha optado por continuar con la línea teórica-metodológica iniciada por Rubén Kaztman (Kaztman: 1999, 2001) y Carlos Filguiera, (Filguiera: 1997, 2001), entre otros. Estos autores, no sólo están preocupados por describir analíticamente las situaciones de pobreza de los diferentes hogares sino que también, intentan ir más allá explicando el *por qué* los hogares pobres son pobres.

Para dicho marco teórico, el concepto de activo cumple una función explicativa central y, además es para este trabajo, el nexo vinculante entre las prácticas y estrategias realizadas por los recolectores de residuos sólidos urbanos y las políticas públicas por parte del Estado para con este grupo.

Para Kaztman, quien de todos estos autores es el que más ha desarrollado este marco teórico-conceptual particular, define a los activos como:

“... el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuáles los individuos y los hogares poseen el control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de condiciones de vida o bien, disminuir la vulnerabilidad; desde este enfoque, sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, el mercado y de la comunidad se constituyen en activos... Otra derivación, es que el análisis micro-social de los recursos de los hogares y de las personas y de sus estrategias de movilización, no puede hacerse con independencia del análisis macro-social de las transformaciones de las estructuras de oportunidades”¹⁷.

¹⁷R. Kaztman (2000), pág. 8

De esta extensa cita se pueden inferir dos consideraciones centrales. La primera, que los activos permiten explicar la conjugación de los factores macro y micro-sociales generadores de pobreza y bienestar de un hogar determinado; en nuestro caso el de los recuperadores informales que realizan su labor en la Ciudad de Buenos Aires. La segunda, que los activos de un hogar son activos en función de las estructuras de oportunidades brindadas por el Estado, la sociedad y el mercado en un momento y contexto histórico determinado. Por ejemplo, el haber terminado la escuela media cuatro décadas atrás era un activo valorado que permitía y aseguraba a un individuo el acceso a un empleo estable y bien remunerado. Hoy día en cambio, ‘en la sociedad de conocimiento’, es necesario contar con otros activos culturales para dicho fin.

El autor clasifica en tres los tipos de activos con que puede contar un hogar, individuo o familiar determinado:

-Activos físicos: que se subdividen en dos: financieros (como por ejemplo, ahorros monetarios, créditos, rentas) y físicos propiamente dicho (vivienda, transporte propio, animales, otros).

El primero, tiene como característica fundamental su alta liquidez y multifuncionalidad. Es necesario destacar que para los sectores vulnerables, como es nuestro universo de análisis, el acceso al crédito se apoya generalmente en función del capital social acumulado por el hogar y son asequibles en formas limitadas y para funciones específicas (el fiado en la despensa, el préstamo del *patrón* en situaciones de emergencia, etc.).

En cuanto a los activos materiales propiamente dicho su difícil alienación o consumo permite considerarlos como una forma de capital más estable, aunque también debe reconocerse que se ‘gasta’ y requiere de mantenimiento de diversos

tipos para que no sea consumido totalmente. Como señala el autor “La mayor estabilidad de este tipo de capital –y de costo en muchos casos- constituye un elemento positivo para la percepción de estabilidad, pertenencia de las familias a entornos comunitarios más amplios, favoreciendo la planificación a largo plazo y las diversas formas de capital (especialmente social y financiero)”.¹⁸

-Capital Humano: ejemplos de éste son el estado de salud, las calificaciones, el nivel educativo, destrezas, habilidades, como también algunos contenidos mentales que envuelven motivaciones, creencias y actitudes.

El autor destaca que algunos contenidos mentales de los individuos, que envuelven motivaciones, creencias, cosmovisiones y actitudes son esenciales para el bienestar. Uno de los contenidos mentales más importantes es: “el grado de convencimiento en la necesidad de hacer una inversión sostenida en la acumulación de activos a través de medios institucionales como condición para alcanzar las metas de bienestar que propone la sociedad. Ello implica creer, por un lado, en la accesibilidad efectiva de la estructura de oportunidades existentes y, por otro, que transitando por esas estructuras es posible obtener los recursos requeridos para una integración plena en la sociedad”.¹⁹

-Activos sociales: altamente estudiado desde diferentes perspectivas teóricas; hacen referencia a las redes de relaciones que pueden entablar los miembros de un hogar con su entorno posibilitando aprovechar las oportunidades que estos ofrecen. A diferencia del capital físico que se instala en los derechos y del capital humano que se instala en las personas, el capital social se instala en las relaciones, siendo por

¹⁸ Op. Cit, Pág.: 10

¹⁹ Op. Cit, Pág. 11

esta razón el menos alienable de todos los capitales. Otra característica que señala es que: “las personas pueden beneficiarse del mismo aún sin contribuir a su acumulación y mantenimiento como ocurre, por ejemplo, con los padres de alumnos que no participan en la asociación de padres del colegio, o con los vecinos recién llegados de un barrio”²⁰.

Por su parte, para Kaztman hay barreras materiales y no materiales para la utilización de ciertos recursos de los hogares como activos. Es decir, la existencia de activos en un hogar determinado presupone necesariamente también la existencia de pasivos. Para este análisis, no tener en cuenta aquellos factores individuales o familiares que obstaculizan el acceso a las oportunidades sociales (pasivos) que brinda la sociedad en su conjunto, implica poner un fuerte sesgo al diseño de políticas sociales tendientes a mejorar, sustentablemente, la calidad de vida de este grupo²¹.

En el capítulo siguiente, se evaluarán tanto los activos que los recuperadores informales han podido acumular a partir de la historia particular de su hogar, como también la combinación de esos activos para orientar la acción futura. Es decir, debe tenerse una mirada pretérita para ver, a partir de la historia de vida de los individuos que realizan la actividad y sus hogares, los activos acumulados y una mirada a futuro para detectar qué tipo de estrategias desarrollan en función de los activos que han podido acumular (J. Sanguinetti: I). Kaztman define, precisamente, a las estrategias entabladas por los hogares, familias o individuos como:

²⁰ Op. Cit, Pág. 11

²¹ Existe un sin fin de pasivos en los hogares que obstaculizan la obtención de oportunidades que brinda la sociedad. Al respecto podemos señalar, por ejemplo: enfermedades de algún miembro de la familia, orientaciones práctico-ideológicas del hogar, ubicación geográfica del hogar, etc.

“... cada una de las formas particulares de articulación de recursos para el logro de una meta. La meta puede ser mejorar la situación de bienestar presente (estrategia de promoción) o mantenerla evitando su deterioro cuando ésta es amenazada (estrategia de adaptación). Las estrategias se traducen en comportamientos observables de individuos y hogares, en prácticas que se definen en la acción”.²²

Como se analizará en el tercer capítulo, los recuperadores informales *tendientes a la integración social* poseen ‘predominantemente’ una estrategia de promoción, en cambio se observa que los recuperadores *tendientes a la mera supervivencia* poseen una estrategia ‘predominantemente’ adaptativa. Y tanto en uno como en el otro grupo, las diferentes estrategias se estructuran en función de sus distintas trayectorias laborales, de los activos y pasivos históricamente acumulados por sus hogares, de sus distintas formas de vinculación con la comunidad, el Estado y el mercado de trabajo. Es decir, como *hipótesis central del trabajo* se plantea que la existencia de estos dos grupos diferenciados de recuperadores urbanos implica necesariamente diseñar políticas sociales focalizadas, con objetivos estratégicos distintos y diferenciados para aumentar los grados de bienestar e integración social de cada uno de ellos.

Como se ha señalado, el esquema de Kaztman conjuga los factores macro y micro generadores de pobreza y bienestar. Si a nivel micro se encuentran los hogares con sus distintas prácticas, estrategias y activos acumulados; a nivel macro se encuentran las estructuras de oportunidades sociales que ofrecen tanto el Estado, el mercado y la sociedad. Ellas sirven para que los hogares obtengan nuevos activos y regeneren aquellos que ya han sido agotados. El autor define las estructuras de oportunidades sociales como:

²² Op. Cit, Pág. 12

*“... La probabilidad de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros de los hogares el uso de sus propios recursos o porque les provee recursos nuevos”.*²³

Por su parte, las estructuras de oportunidades sociales que ofrecen los órdenes institucionales básicos de la sociedad (Estado, mercado y sociedad) están para el autor claramente interrelacionadas en cuanto situaciones de bienestar y pobreza de un individuo u hogar determinado. En palabras de él:

*“El término ‘estructuras de oportunidades’ alude a que las rutas al bienestar están estrechamente ligadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan el acceso a otras oportunidades”.*²⁴

El mercado de trabajo ofrece diferentes activos para los individuos u hogares. Por ejemplo, el acceso a un empleo estable y bien remunerado es probablemente el activo más valorado por los miembros constitutivos de un hogar.

La sociedad en general, pero sobre todo, la sociedad circundante al hogar: la comunidad puede generar importantes oportunidades sociales. Es decir, las formas asociativas de la “sociedad civil”, el aporte de acciones de carácter solidario, el capital social articulado por relaciones interpersonales de apoyo mutuo generadas en base a principios de reciprocidad, como ocurre por ejemplo en la “cooperativa de los cartoneros”, constituyen una arena adicional de ampliación o reducción de las estructuras de

²³ Op. Cit. Pág. 20

²⁴ Op. Cit. Pág. 20

oportunidades sociales, independientemente de lo que ocurre en el plano del mercado (R. Kaztman: 1999).

En cuanto a las instituciones del Estado son para Kaztman: *“particularmente importantes en la conformación de oportunidades que, a través de su impacto en la producción, distribución y sus activos, facilitan el acceso a los canales de movilidad e integración social. Las funciones del Estado en este aspecto se pueden clasificar en dos grandes grupos: las que facilitan un uso más eficiente de los recursos que dispone el hogar y las que proveen nuestros activos o regeneran aquellos agotados”*²⁵.

Un ejemplo de la primera son las inversiones que el Estado realiza en infraestructura (gas, teléfono, agua potable) incidiendo directamente en los hogares, elevando su bienestar e indirectamente, creando condiciones favorables para un mejor uso de sus recursos vía el aumento de disponibilidad de su fuerza de trabajo y de la eficiencia en su utilización.

Un ejemplo de la segunda categoría es la provisión de educación gratuita por el Estado, cuya eficacia como estructura de oportunidades depende de la utilidad que muestren los logros educativos que se obtienen por esa vía para que los jóvenes puedan incorporarse a trabajos productivos.

El Estado, según el autor es a su vez un agente clave, por un lado, como regulador por excelencia de las otras dos esferas –mercado y sociedad- y por otro, como agente vinculante entre las mismas, teniendo ambas funciones un impacto directo sobre la estructura de oportunidades sociales (R. Kaztman: 1999).

Con respecto a la primera función, el hecho de que el Estado posea, como último ratio, el monopolio de la coerción física le permite ser el agente que regula las otras dos esferas, por ejemplo, imponiendo condiciones laborales mínimas (salario mínimo,

²⁵ R. Kaztman: 1999, Pág. 24

condiciones de salubridad, etc.) o en el ámbito de la comunidad, regulando las inversiones inmobiliarias mediante códigos de planeamientos urbanos.

Con respecto a la segunda función, el Estado establece vínculos entre los recursos que circulan entre las tres esferas, por ejemplo, cuando el derecho a las asignaciones familiares requiere la participación económica de los padres en el sector formal de la economía o cuando el subsidio al transporte de colectivos se otorga a la condición de jubilado o estudiante.

Por último, señala el autor que el Estado ha cumplido y aún cumple una función importante de movilidad ocupacional a partir del empleo público y el reclutamiento del personal que frecuentemente están asociados a criterios de clientelismo político distinto, por ende, a la lógica que opera en el mercado de trabajo privado.

En el segundo capítulo, como se ha señalado, se analizará a nivel *micro*, las estrategias e interrelaciones que los entrevistados mantienen con el Estado (ya sea el Gobierno de la Ciudad, Municipios de la Provincia, Gobierno Nacional y Gobierno Provincial), la comunidad (vecinos, asociación con otros recuperadores urbanos, etc.) y el mercado de trabajo (por ejemplo, otras fuentes alternativas de ingresos que poseen) para mantener o aumentar sus grados de bienestar individual y familiar.

En el tercero se analizarán a nivel *macro* las diferentes acciones y políticas del Estado (en sus diferentes jurisdicciones) en pos de mejorar el bienestar de este grupo socialmente vulnerable. Es decir se analizarán las diferentes *tomas de posiciones de las unidades estatales*²⁶, materializadas muchas veces en políticas y programas sociales

²⁶ En el mencionado capítulo, se tomará el marco conceptual iniciado por Oszlak y O' Donnell (O. Oszlak y G. O' Donnell: 1977) en donde para estos autores el Estado no es una entidad monolítica con una "racionalidad superior", sino que cada unidad político-administrativo posee "autonomía relativa" (y por lo

concretos y en cómo impactan estos posicionamientos con respecto a las oportunidades sociales ofrecidas sobre este sector socialmente vulnerable. En este sentido, pensar en las *tomas de posición del Estado*²⁷ es poder pensar *el qué hacer y el qué podría hacer* esta institución en pos de ampliar las oportunidades sociales de este grupo, a partir de la intervención mediante diferentes dispositivos, el uso más eficientes de los recursos que poseen los hogares, la provisión directa de activos hacia éstos y las posibles regulaciones y vinculaciones con las otras dos esferas de lo social.

1.2.1. Determinantes de las situaciones de vulnerabilidad social.

Como se ha expresado el apartado anterior, el marco teórico utilizado en este trabajo no hace referencia tanto a la definición y caracterización de la pobreza sino a las causas que la generan. De este modo, para los autores citados, los hogares e individuos pobres, son pobres en tanto que se encuentran en situación de *vulnerabilidad social*. Kaztman define precisamente a este concepto como:

*“... la incapacidad de una persona o un hogar para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar sus situaciones de bienestar e impedir su deterioro. Cómo el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo”*²⁸.

Es clara la vinculación en esta definición entre los niveles micro y macro generadores de situaciones de vulnerabilidad. Estas situaciones se deben justamente a un

tanto susceptible a entrar en conflicto y tensión con otras unidades) replicando las contradicciones que se dan en el seno de la sociedad.

²⁷ Teniendo en cuenta las salvedades realizadas en la cita anterior.

²⁸ R. Kaztman: 2001, pág 11.

*“desfasaje o asincronía entre los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades sociales que brinda el mercado, el Estado y la sociedad, y los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades”.*²⁹

Según Kaztman, las situaciones de vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que éstos poseen o controlan, por cambios en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su medio o por cambios en ambas dimensiones. Por esto, es necesario prestar atención simultáneamente a los recursos con que cuentan los recuperadores informales como a la estructura de oportunidades a la que están expuestos. *“Un caso particular, pero muy frecuente, es un cambio asincrónico donde los requerimientos de acceso a las nuevas estructuras de oportunidades se modifican a mayor velocidad que las que utilizan los hogares para generar los recursos para su aprovechamiento”.*³⁰

Por otro lado, el autor afirma que el nivel de vulnerabilidad de un hogar – refiriéndose a la capacidad para controlar las fuerzas que lo afecta- depende de la posesión o control de activos; esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en donde se desenvuelve.

En el tercer capítulo se observará a partir de la comparación entre los casos analizados que, a pesar de poseer similares recursos materiales entre ellos, los individuos y hogares con mayor capital social –producto de diferentes posicionamientos frente a la comunidad - han tendido a una estrategia de promoción que les permite posicionarse de manera diferente frente al Estado tanto para ser escuchados en sus reclamos como a la hora de acceder a políticas sociales particulares.

²⁹ Op. Cit, pág. 6

³⁰ Op. Cit, pág. 7

Por consiguiente, tener en cuenta los *niveles de vulnerabilidad* de los individuos que realizan esta actividad es tener en cuenta el diferencial de activos que poseen, las distintas estrategias que entablan y las distintas barreras que obstaculizan el acceso a las oportunidades sociales que brindan el Estado, la comunidad y la sociedad. Conocer estas diferencias es el primer paso para operar efectivamente, a partir del diseño específico de políticas públicas, sobre este grupo social particularmente vulnerable.

Antes de concluir este apartado, deben hacerse dos aclaraciones fundamentales sobre el esquema interpretativo y marco teórico propuesto hasta acá.

La primera aclaración gira en torno al concepto de “*incapacidad*” que utiliza Kaztman para definir la vulnerabilidad social. Si se toma dicho término de manera a-crítica puede pensarse que este marco teórico victimiza a los propios individuos y hogares de sus situaciones vulnerables de existencia. Sin embargo, se entiende que a diferencia de esa posible lectura, dicho marco puede ser una herramienta *de crítica social a los verdaderos elementos que producen las situaciones de pobreza y vulnerabilidad*. Esto es así porque justamente la “*incapacidad*” esta inserta en un todo social. Es decir, es un concepto que relaciona lo individual con lo social. La incapacidad es en este sentido, el producto de los cambios en las estructuras de oportunidades sociales que hace incompatible los activos socialmente acumulados que posee cada hogar particular.

En cuanto a la segunda aclaración, tiene que ver con *la relevancia o no de este marco teórico* para explicar tanto las situaciones de vulnerabilidad de los recolectores de residuos, como para proponer políticas tendientes al mejoramiento de sus condiciones de vida. Justamente como se ha afirmado en los párrafos precedentes, si se piensa la vulnerabilidad social como producto de los cambios en los requerimientos al acceso de las oportunidades que ofrece la sociedad, dichos cambios tienen consecuencias directas en las

prácticas y estrategias de los distintos hogares. Por otra parte, los hogares más afectados serán aquellos que, a partir de su historia de vida particulares condicionada fuertemente por el contexto social, no han podido transformar los recursos disponibles (por cierto escaso) en activos compatibles con los nuevos requerimientos para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo, la comunidad y el Estado.

Si este marco teórico es, como se considera, adecuado para describir tanto el por qué de la vulnerabilidad social de este grupo y el qué de su actividad, también lo es para la perspectiva práctico-política que contendrá el trabajo. Es decir, si la vulnerabilidad de este grupo esta dada tanto por los recursos con que cuentan los recolectores (incompatibles para transformarlos en activos sociales valiosos) como por los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades que ofrecen los ámbitos de la sociedad; el desafío sería por consiguiente, trabajar simultáneamente en los recursos y activos de éstos y en el acceso de las estructura de oportunidades que ofrece el mercado, la comunidad y el Estado.

1.3. Proceso de Urbanización del Área Metropolitana: los residuos sólidos urbanos como dificultad periférica

En este apartado se analizarán los cambios urbanos-demográficos que se han dado en la Ciudad de Buenos Aires desde fines del siglo XIX a la actualidad paralelamente con las diferentes estrategias gubernamentales para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Al respecto, como se ha afirmado en la introducción de este capítulo, *tanto la gestión de residuos sólidos urbanos como el crecimiento urbano de Buenos Aires* son para este trabajo factores *macro* contextuales en dónde están insertas las prácticas y actividades de los recolectores informales. Se abordarán, por consiguiente, estas dos cuestiones de manera sintética con el fin de introducir a este grupo de análisis dentro de un contexto

macro determinado y con una historia específica (la de la Ciudad de Buenos Aires), también determinada.

Comenzando por el primer punto, la expansión de las urbes no es un hecho nuevo o característico sólo de la Ciudad de Buenos Aires, sino más bien de todo el mundo en los siglos XIX y XX. Tan profundo fueron los cambios que, para dar sólo un ejemplo, si a principios del siglo XX sólo el 10% de la población habitaba en las grandes ciudades; hoy, en los comienzos del siglo XXI, más de la mitad de los habitantes de nuestro planeta viven en zonas urbanas.

El crecimiento de la población con características de concentración en torno a la Capital Federal no es un hecho nuevo en el desarrollo demográfico argentino. Su porcentaje respecto de la totalidad del país en 1869 que era de un 11%, subió al 25% en 1914.

Las causas que le dieron origen a esta concentración de la población hasta 1914 difieren, sin embargo, de lo que luego ocurriría ya que fueron las corrientes inmigratorias del exterior – denotadas por un 49% de residentes de origen extranjero que mostraba el censo de ese año- las responsables.³¹

A partir de la década del 30' se produce un hecho que por sus dimensiones tendría repercusiones profundas en la distribución espacial de la población del país y en las características sociales y políticas de su desarrollo. Se trata de la migración masiva desde el interior del propio país hacia el Gran Buenos Aires y el inicio del período de sustitución de importaciones que la segunda guerra había hecho impostergable.

En este momento, en el Área Metropolitana, la industria y los servicios absorben de manera creciente la mano de obra en el país, entre otras razones por contar ésta con

³¹ Tiempo de Acción, Capítulo “Residuos Sólidos Urbanos”, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Año 1998.

mayores instalaciones de servicios básicos (como redes de agua y cloacas, transporte urbano, energía eléctrica, servicios educativos y de salud pública) comparativamente con otras zonas del interior del país.

Esto produjo que, desde 1947 y hasta 1970, se incorporaran al Área Metropolitana de la Ciudad de Bs. As. alrededor de dos millones de personas del interior del país, denotando una tendencia a la urbanización creciente que aún hoy se mantiene. Como señala Torres (H. Torres:2000) existieron varios factores que posibilitaron el desarrollo y expansión de lo que se dio en llamar el *Gran Buenos Aires*, como por ejemplo, el abaratamiento de los costes de transporte suburbanos luego de la nacionalización de los servicios ferroviarios con el peronismo, que facilitaron el asentamiento de los nuevos trabajadores urbanos en zonas cada vez más lejanas de la Capital Federal, o el acceso a créditos baratos y a largo plazo (sin indexar) que les permitía a estos sectores la compra de lotes (generalmente con escasa infraestructura urbana y en la práctica sin ningún control urbanístico) para la autoconstrucción de sus viviendas (J. Sanguinetti: I).

Con respecto a la gestión de los RSU en el Área Metropolitana de la Ciudad de Bs. As. debe mencionarse que en la medida en que se profundizaba el proceso de urbanización con la constante de pleno empleo que los albores del período de sustitución de importaciones significó, el mismo implicó que el nivel de ingresos de sus habitantes superara la media del resto del país, lo que además alentaba a aquellos que requerían un mercado con grandes posibilidades de compra para establecer sus empresas de elaboración o distribución de bienes de uso.

Esta concentración urbana de personas de alta capacidad de consumo en la etapa de bienestar del Estado Argentino trajo aparejados problemas periféricos a las autoridades de la época, entre los cuales se hallaba la necesidad de encontrar la manera de recolectar y

disponer de grandes volúmenes de residuos industriales y domiciliarios que diariamente se generaban.³²

La solución que hasta ese momento se utilizaba era la de depositar los residuos en basurales a cielo abierto de manera desorganizada. Esta situación comenzó a provocar serias dificultades para el desarrollo urbanístico y la salud de la población periférica dado que era un foco irradiante de contaminación.

La quema en estos basurales a cielo abierto (método por demás ineficiente) no resolvía el problema de volúmenes, humos y olores desagradables o la propagación de vectores (como moscas, mosquitos, ratas, etc.) y el sistemático uso de estos predios para cría de animales sin ningún tipo de garantías sanitarias incrementaba aún más el riesgo en la salud de la población, especialmente en los suburbios de la Ciudad.

Es válido destacar que este tipo de cuestiones a mediados de la década de los años sesenta no tenía la atención de prácticamente ningún sector de la sociedad, ni siquiera de los propios gobiernos, por ello no era lógico que ocuparan lugares de importancia en las agendas de los mismos.

Con el derrocamiento de la Pta. María Estela Martínez de Perón por parte de la Junta Militar que puso al Gral. Jorge Rafael Videla al frente del denominado Proceso de Reorganización Nacional, las condiciones y alcances de las autonomías municipales cambiaron abruptamente, siendo sólo los comisionados delegados del poder central. Eso configuró una situación apropiada para que el *Enterramiento Sanitario* fuera puesto en ejecución, ya que para acometer esta tarea era necesario determinar regiones (algunas de las cuales debían recibir el residuo generado por otras) y esto en un marco democrático y de

³² Op. Cit.

consenso hubiese resultado sumamente difícil y hubiera demandado mucho tiempo y quizás, la implementación de técnicas más seguras que las que inicialmente se utilizaron.

De esta manera, el 17 de julio de 1978 se extendía a 22 distritos del Conurbano Bonaerense los alcances del recientemente creado CEAMSE (Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado) dando cumplimiento a lo actuado en el expediente 2240-96/77 y por Decreto Ley 9111/78 de la Provincia de Buenos Aires que se sumaba a la Ordenanza General 220 del 22 de junio de 1978 ya imperante. Con este marco legal quedaba establecida como única modalidad para la Capital Federal y 22 distritos de Conurbano Bonaerense.

*“El relleno sanitario para la disposición final de los residuos de cualquier clase y origen que se generen en los partidos que se indican en el artículo 2 o por las municipalidades de esos partidos, ya sea directamente por sí o por terceros concesionarios”.*³³

El artículo 12 del mismo Decreto determina la sanción para la autoridad municipalidad que incumpla con cualquier otro artículo, de conformidad con lo dispuesto por el Código de Faltas Municipales, Ley 8751.

Entre los fundamentos se puede observar claramente lo que se mencionara con anterioridad respecto del hecho de que esta técnica fue vislumbrada como una forma de darle posibilidades de uso a zonas que, con la concepción de la época, eran inutilizables para el uso humano. Al respecto dice:

“La coordinación final de las tareas de limpieza urbana y en especial la disposición final de basura con el programa de establecimiento de un Sistema Regional de Parques Recreativos convenido con la Municipalidad de la Ciudad de Bs. As. mediante convenios suscritos en 7/1 y el 6/5 de 1977 aprobados respectivamente por leyes 8782 y 8981, resulta

³³ Op. Cit, pág. 27

*imprescindible para proceder a la recuperación de tierras bajas y anegadizas por el sistema de relleno sanitario para la implantación de tales parques”.*³⁴

Es a partir de entonces que todo lo que involucra la disposición final de los residuos en el Área Metropolitana de la Ciudad de Bs. As. debe gestionarse a través del CEAMSE y con la técnica del relleno sanitario.

Quizás por el hecho que debe su origen a decretos de los ejecutivos nacionales durante la última dictadura militar y que por ello, no hayan sido debatidos por los representantes de la sociedad los alcances y las características de su accionar, el CEAMSE conserva este estigma que le impide –aún hoy- ser debidamente aceptado por la sociedad y la clase política.

Desde sus inicios, la escasa cantidad de residuos que se le entregaba para disponer mostraba a autoridades municipales obligadas y no convencidas de la conveniencia, sobre todo cuando éstas creían que favorecían a la situación de la Capital Federal que rellenaba sus terrenos bajos, y aún así debían hacer una erogación por ello.

En un país donde siempre existió un grupo, siempre informal de trabajadores que obtenía sus ingresos del recupero y venta de la chatarra, el cartón, el papel, y el vidrio, el sólo hecho de “*enterrarlo todo*” generaba la sensación de estar derrochando recursos.

El enorme descrédito del gobierno militar que le diera vida sospechado además, de la connivencia con grandes grupos empresarios que conformaron lo que se dio en llamar la *patria contratista* también alcanzó oportunamente al CEAMSE, quitándole toda mística que cualquier política en el ámbito de lo ambiental debe necesariamente tener.

Sin embargo, y a pesar de lo expuesto, es inocultable el hecho de que la situación actual es decididamente mejor de lo que fuera antes de su conformación, lo que ha

³⁴ Op. Cit, pág. 27

permitido que se hayan podido enfrentar situaciones de crisis como la que implicó la instalación del cólera en nuestro país con este organismo como una de las herramientas aptas entre aquellas que hubo necesidad de emplear. No obstante, será necesario contar con instituciones para el Área Metropolitana que articulen nuevas miradas sobre la problemática de residuos sólidos urbanos en la región. Este punto en particular será analizado en el capítulo cuarto.

1.3.1. Los recolectores informales de residuos: un breve recorrido histórico.

Habiendo analizado el contexto macro, se desarrollará brevemente la *historia* de los grupos socialmente vulnerables con respecto al circuito de los residuos sólidos urbanos que produce la Ciudad de Buenos Aires.

La recolección informal como estrategia de supervivencia para algunos sectores socialmente vulnerables se inicia a fines del siglo XIX, a la par del crecimiento demográfico exponencial de la Ciudad de Buenos Aires, como producto del proceso inmigratorio y en dónde la gestión de los residuos sólidos urbanos comienza a vivenciarse como una problemática urbana.

Durante más de cuarenta años, los residuos de la Ciudad de Buenos Aires fueron localizados entre los barrios de Pompeya y Barracas bautizados con el nombre de *La Quema*. En este período, que va desde 1860 hasta fines del siglo XIX, el gobierno municipal concedía a quienes denominaba empresarios de la basura “*el derecho a extraer de ella los desechos considerados útiles a cambio de quemarlos diariamente mientras que la Municipalidad hacía uso de las cenizas resultantes, para los rellenos*”.³⁵

³⁵ P. Schamber: 2005; pág. 46

Alrededor de *La Quema* se fue constituyendo un barrio cuyas personas se dedicaban a la recolección de residuos recuperables. Este se denominó *Barrio Las Ranas*, por la gran cantidad de batracios existentes en las lagunas de la zona, o *Pueblo de las Latas*, dada la gran cantidad de viviendas hechas en forma precaria con latas rellenas de barro y otros materiales extraídos de la quema. En este lugar, precisamente comenzó a denominarse *cirujas* a las personas dedicadas al recupero de residuos, haciendo alusión a la habilidad en el uso del cuchillo para hacer un tajo o un corte, es decir, una especie de cirujano de la basura.

Los cirujas trabajaban, o bien por *cuenta propia* intentando quedarse con desechos útiles antes que los carros municipales los trasladan hacia el vaciadero, o bien como peones de los empresarios de la basura; ambos grupos en condiciones de precariedad laboral y miseria.

Para tener una idea de la magnitud, para el año 1899 se estimaba alrededor de 3000 la cantidad de personas (hombre, mujeres y niños) que hurgaban en los desechos materiales factibles de ser vendidos a los acopiadores (S. Dimarco: 2006).

A principio del siglo XX por motivos estéticos y de higiene urbana el Gobierno de Buenos Aires propone una nueva modalidad de gestión de residuos, pasando de la “quema” a la utilización, por un lado de usinas incineradoras centradas y gestionadas por el Gobierno Municipal, en diferentes espacios de la Ciudad de Buenos Aires³⁶; y por otro lado, a los incineradores domiciliarios, que según Prignano (Prignano: 1998:311), llegaron a alcanzar una totalidad cercana a las 17.000 unidades en el año 1974.

A la luz de estos cambios en el tratamiento de los residuos sólidos, el *Barrio Las Ranas* será desalojado en 1917 y sus habitantes trasladados a un asilo policial. Sin

³⁶ Para 1920 existía tres: una en Chacarita, otra en Flores y la última en Nueva Pompeya.

embargo, durante aquellos años el número de quemas al aire libre no dejó de incrementarse en paralelo al crecimiento urbano de la Ciudad, localizándose ahora mayoritariamente en los municipios del conurbano y en los barrios más pobres de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires (Flores, Nueva Pompeya, La Boca, Villa Soldati). En 1942 un Decreto Municipal referido a la temática, establece que se *“proporcionará ocupación a los actuales seleccionadores de residuos –cirujas- incorporándolos como jornaleros encargados para tales tareas en las usinas”*³⁷. También se afirma que *“La Dirección de Limpieza dispondrá lo pertinente para evitar la selección de residuos en la vía pública, y aplicará estrictamente las medidas adoptadas por la Intendencia en lo relativo a la supresión de los acompañantes y manipuleo de la basura en los vehículos recolectores, previniendo al personal acerca de su responsabilidad en caso de transgredir a dichas órdenes”*.³⁸

El Decreto por un lado, reiteraba la línea de prohibición y sanción de la actividad iniciada a principios de siglo; pero por otro lado, recomendaba por primera vez, la incorporación de los cirujas a las usinas del Municipio para la selección y recolección de los residuos. (S. Dimarco: 2006)

En resumen, desde principio de siglo hasta mediado de la década del 70', la actividad del cirujeo fue constante, relocalizándose su actividad en la zona sur de la Ciudad y Conurbano en dónde el circuito informal alrededor de basurales a cielo abierto (la quema) continuó vigente.

Con la última dictadura militar comienza un proceso de implicancias profundas tanto en lo referido a la gestión de los residuos sólidos urbanos y los actores intervinientes

³⁷ P. Schamber: 2005, pág. 62

³⁸ Op. Cit, pág. 31

en este circuito, como en términos más generales, en los sectores populares que habitaban por aquel entonces en la Ciudad de Buenos Aires.

Con respecto a este último aspecto, la política municipal del último gobierno militar tuvo como señala Oszlak (O.Oszlak: 1991), un claro objetivo de erradicar a los sectores populares de los límites de la General Paz a través de medidas político-urbanas específicas como: la liberación del mercado de vivienda urbana, la erradicación directa de villas de emergencias, la “recuperación de espacios verdes” antiguamente ‘ocupados’ por sectores de bajos recursos económicos o la relocalización de industrias.

En cuanto a la gestión de residuos, por un lado, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires prohibió directamente el cirujeo y, por otro, conformó el vigente sistema de residuos, el cuál supone la creación del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) quién se encarga de disponer los residuos recolectados por las empresas en predios a través del método de relleno sanitario. Como señala Cristina Reynals este sistema implica *“altos costos para los municipios, ya que se ven obligados a pagar al CEAMSE por cada tonelada de residuos que producen, así como también deben asumir los gastos de recolección de los mismos”*.³⁹

De lo antedicho se desprende que la mirada de la problemática de los residuos sólidos urbanos que imperó ya desde fines del siglo XIX, tomando cuerpo y consolidándose hasta concretarse en el 78’ el denominado *cinturón ecológico*, muestra una dirección clara en cuanto a la gestión del Área Metropolitana tendiente a:

- eyectar los residuos de los barrios acomodados de la capital en primer lugar, para después trasladar el conflicto de la disposición (quema en un principio, basurales a

³⁹C. Reynals: 2005, pág. 35

cielo abierto o finalmente rudimentarios rellenos sanitarios) hacia el Área Metropolitana y,

- generar un proceso de concentración monopólica (por Decreto) de la disposición de los RSU.

En resumen, durante la última dictadura militar se configuró un conjunto de dispositivos represivos-institucionales con el objeto de erradicar a los sectores populares de la Ciudad de Buenos Aires que juntamente con la creación del sistema de gestión de residuos, por un lado, y la prohibición directa del cirujeo, por otro, tuvieron como consecuencia un retiro *momentáneo* de dicha actividad de los límites de la Gral. Paz. Sin embargo, las medidas económicas introducidas por el gobierno de facto implicaron cambios profundos en la estructura productiva (fuerte proceso de desindustrialización, concentración industrial, extranjerización y primarización de la economía) y en la estructura social del país (crecimiento de la desigualdad, desempleo, aumento de la pobreza estructural, etc.). Dichos cambios fueron, a mediano y largo plazo, el factor principal del incremento constante y hasta abrupto por momentos, de la actividad del cirujeo (tanto dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como de los Municipios que conforman el Gran Buenos Aires).

En los 90' se logran materializar una serie de medidas que profundizaron la tendencia impuesta por el último gobierno de facto, tales como: 1) apertura asimétrica de la economía 2) desregulación amplia de los mercados, especialmente de las economías regionales anteriormente reguladas 3) desmantelamiento del sector público 4) autonomía del sector financiero respecto a la producción y el comercio 5) atraso cambiario producto de la convertibilidad (J. Sanguinetti, I).

Este conjunto de medidas que lograron un alto grado de institucionalización y consenso por parte de la ciudadanía trajo como consecuencia previsible un proceso de desarticulación y desindustrialización del país.

Por su parte, la *reforma del Estado* como el proceso de *desindustrialización* han sido los factores principales, aunque no los únicos, que explican las consecuencias adversas sobre el tejido social del nuevo modelo económico. En este sentido, el creciente fenómeno de los recolectores informales se inscribe dentro de la problemática del desempleo en general y sus consecuencias sociales.

Se analizarán brevemente los cambios en el mercado de trabajo durante la década de los 90' y sus consecuencias:

En primer lugar, la tasa de desocupación 'abierta' en aquella década fue en promedio siete puntos más alta que en la década de los 80' (12% contra 5 %). En segundo lugar, como consecuencia de esta reducción de la oferta real de oportunidades laborales existió un creciente proceso de desalarización y expansión de la informalidad. En tercer lugar, aumentaron los requisitos y credenciales para la obtención de un empleo estable y bien remunerado; es decir, la *sobre-calificación* pasó a ser un fenómeno social natural de aquella década. En cuarto lugar, el elevado desempleo, la inestabilidad ocupacional y la precariedad tuvieron un fuerte efecto claramente redistributivo- regresivo del excedente socialmente producido. (J. Sanguinetti: I).

Todos estos cambios en torno al mercado de trabajo han producido que el mismo no se vivencie como una instancia de integración social al quedar un número creciente de trabajadores posicionados en puestos inestables y de baja remuneración. Es decir, si anteriormente el trabajo implicaba mayoritariamente un conjunto de 'soportes' que

aseguraban a los individuos y a los hogares la integración a los diferentes espacios de lo social, actualmente el trabajo *de por sí* no asegura esa correlacionalidad.

Como señala Castel para el caso francés: “*esta degradación de la condición salarial trae aparejada nuevas formas de individualización profunda que amenazan a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes pueden asociar el individualismo y la independencia porque su posición social está asegurada, por un lado, y por otro quienes llevan su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones*”.⁴⁰

Los cambios en el mercado de trabajo y el acuciente problema de integración social pueden explicar el creciente repertorio de acciones informales tendientes a la supervivencia familiar de gran parte de nuestra población; sin embargo, para responder al *por qué* del crecimiento abrupto de esta actividad específica, riesgosa y con connotaciones simbólicas altamente negativas para gran parte *del resto de la sociedad* es necesario centrarse en factores explicativos específicos.

En este sentido, analicemos el siguiente fragmento de una de las entrevistas efectuadas⁴¹:

Carolina: *Mi papá perdió el trabajo hace 10 años. El estaba como sereno. Pero como tuvo problemas de salud lo echaron.*

Entrevistador: *¿Tu mamá trabajaba?*

Carolina: *No hasta ese momento. Después de esta situación trabajó en casa por hora y mi papá hacía changas. Hasta que se pudrió todo.... por el 2000.... Allí mi viejo empeoró y yo, mis hermanos menores y mi mamá empezamos a venir al centro a cartonear.*

⁴⁰ Silvia Levin “Entrevista a Robert Castel: La inclusión social frente a los mandatos de la globalización” en Sociales, Número 2, Ed. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Santa Fe. Mayo de 2000, pág 145.

⁴¹ Entrevista efectuada en Plaza Once el día 20 de enero de 2007.

Es decir, “*hasta que se pudrió todo*” este hogar estaba en situación de fuerte vulnerabilidad, pero el pasaje de este hogar a la actividad específica de recuperadores urbanos informales tuvo que ver con la coyuntura especial que atravesó nuestro país a partir del 2001.

No sólo la desocupación y las ‘oportunidades’ de la devaluación coadyuvaron al crecimiento explosivo de esta actividad; sino también la especificidad de la misma: se trata de una actividad de relativamente fácil acceso (no requiere competencias especiales para llevarla a cabo, ni demasiado capital previo) y se puede comenzar en cualquier momento (P. Schamber y F. Suárez: 2002, S. Dimarco: 2006).

En cuanto al número actual de recuperadores informales podemos decir que no existen datos estadísticos claros, en gran medida por el carácter muchas veces temporario de esta actividad, por la informalidad extrema de quienes la realizan, como por la falta de un trabajo estadístico, sistemático y metódico por parte de las diferentes unidades estatales especializadas en esta problemática.

Sin embargo, han existido *aproximaciones* cuantitativas al fenómeno. A modo de ejemplo, según Francisco Suárez, para el 2001 existían en la Región Metropolitana de Buenos Aires unos 100.000 recolectores informales⁴². Dicho número surge como una proyección a partir de una muestra realizada en el Municipio de José C. Paz y Malvinas Argentinas.

Otra fuente de referencia cuantitativa es el Registro Único de Recuperadores Urbanos (RUR) perteneciente al Programa de Recuperadores Urbanos (PRU) del Gobierno

⁴² Existen distintas estimaciones sobre el número total de recolectores en el Area Metropolitana a fines del 2001, este trabajo parte del reconocimiento de una falta de información metropolitana sobre esta problemática. En tal sentido, las cifras deben ser analizadas simplemente como “posibles”.

de la Ciudad de Buenos Aires, que para el período 2002 – 2004 había registrados 8.153 recuperadores en la Ciudad.

Por su parte, en el 2004, entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, se llevó a cabo un diagnóstico sobre el trabajo infantil en la recuperación de residuos en la Ciudad de Buenos Aires. Dicho estudio tuvo un componente cuantitativo que: *“involucró un conteo que intentó una estimación mínima sobre la cantidad de individuos involucrados en esta actividad en cada localidad, y una encuesta para conocer las características generales y los riesgos que enfrentan las familias involucradas”*⁴³.

Según dicho Informe: *“En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trabajan aproximadamente 8.762 personas en la recuperación de materiales reciclables; y de esta cifra, 4.223 corresponden a niños, niñas y adolescentes. Este número incluye residentes de la ciudad y aquellas personas que viajan a diario desde la Región Metropolitana de Buenos Aires”*⁴⁴.

Esta falta de sistematicidad estadística *es un síntoma que refleja* dos cuestiones que a entender de este trabajo son estructurantes en cuanto falta de respuesta por parte del Estado. La primera, es que a pesar de la gran cantidad de individuos y hogares que ejercen esta actividad y su grado de exposición frente a otros actores de la Ciudad, dicha temática no ha sido adecuadamente incorporada a la *agenda política* del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. La segunda, más profunda y estructural, es que dicha falta de incorporación a la agenda política del Área Metropolitana evidencia la poca integralidad de los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Provincial, Gobierno de la Ciudad de Buenos

⁴³ OIT-UNICEF 2004; pág. 9

⁴⁴ Op. Cit, pág. 9

Aires y Municipios) en cuanto a la gestión general de todo el aglomerado urbano de la Ciudad y en cuanto a la gestión particular sobre la problemática de la recolección de residuos sólidos urbanos (P. Pérez: 1994).

Capítulo II

Historias de Vida

2. Presentación

En este capítulo se analizará la trayectoria de vida y prácticas realizadas por cuatro recuperadores urbanos. El análisis estará centrado en tres nodos analíticos de dichas trayectorias: 1° en el contexto social y en las motivaciones y opciones personales que han tenido para optar por esta actividad; 2° en las distintas prácticas desplegadas diariamente, a partir de su labor, para la obtención de nuevos activos tendientes a mantener o aumentar los grados de bienestar que poseen y; 3° en las distintas vinculaciones con el entorno describiendo las diversas interrelaciones que han mantenido con el Estado (ya sea el Gobierno de la Ciudad, Municipios de la Provincia, Gobierno Nacional y Gobierno Provincial), la comunidad (vecinos, asociación con otros recuperadores urbanos, etc.) y el mercado de trabajo (por ejemplo, otras fuentes alternativas de ingresos con las que cuentan).

Antes de desarrollar cada uno de estos nodos analíticos, se hará una breve mención de la constitución familiar y el entorno de cada uno de los entrevistados. Debe aclararse, a su vez, que el trabajo de campo intensivo fue realizado entre octubre de 2006 y abril de 2007. El mismo consistió en la realización de entrevistas a diferentes recolectores de residuos informales y pertenecientes a cooperativas, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Gran Buenos Aires. En total fueron realizadas diez, donde cada uno aportó diversas opiniones de diferentes temas consultados (recorrido, relación con diferentes actores, selección del acopiador, entre otros aspectos). De estos recolectores, se han

seleccionado a cuatro para realizar una indagación más profunda de sus condiciones de vida presente, pasada y expectativas futuras. La selección se ha realizado en función de criterios de *representatividad* que poseen cada uno de estos recolectores. De las charlas se logró indagar sobre el contexto, obtener información adicional y profundizar sobre alguna cuestión o problemática particular.

El primer entrevistado se llama Francisco, oriundo del Uruguay; desde hace más de 20 años vive en la Villa 1-11-14 en el Bajo Flores con su familia: su mujer y cuatro hijos. Se ha desempeñado como “*changarín*” desde muy corta edad, ha cirujeado junto con su mujer de manera particular en toda la década del 90’ y desde el 2002 cuando conformó la Cooperativa Ecológica Recicladores del Bajo Flores, trabaja de manera colectiva, además de ser el presidente de la misma.⁴⁵

El segundo recolector entrevistado se llama Marcelo y actualmente es “*presidente virtual*”, según sus propias palabras, de la Cooperativa Reciclando Sueños. Vive actualmente con su segunda esposa, su hija menor y un hijo de su actual pareja, en el barrio Aldo Bonzi del Municipio de la Matanza, provincia de Bs. As.

La tercera entrevistada es María, de aproximadamente 50 años de edad y Lucila su hija de 19 años; ellas viven en un barrio a 20 cuadras del centro de Pte. Perón, y cirujean diariamente desde el 2001 en el microcentro porteño. El hogar de María está compuesto por Norberto, su marido, quien se encuentra desocupado por “*cuestiones de salud*”, Lucila (a quien ya se mencionó), Martín, hermano de Lucila que trabaja haciendo *changas* y estudia computación y Romina que tiene 11 años y que alterna entre la escuela y el cirujeo acompañando a su madre y hermana a la Capital.

⁴⁵ A la entrevista que se realizó en enero de 2007, se la ha complementado con algunas consideraciones de la entrevista realizadas por Eduardo Anguita en el año 2002 a la misma persona, recopiladas en el Libro “*Cartoneros: Recuperadores de desechos y causas perdidas*” (E: Anguita: 2003)

Por último, se ha entrevistado a Ramón quien realiza su labor de recolección en el barrio de Palermo. De 35 años vive con su actual mujer y una hija de tres años, al costado de la Línea del ferrocarril San Martín, en la intersección con la calle Córdoba. Extremadamente vulnerable, este hogar tiene y ha tenido que sortear un sinnúmero de dificultades, al igual que los demás mencionados.

2.1. La elección por cartonear.

En este punto, se analizará *la historia previa* de los entrevistados y de sus respectivos hogares para saber con qué activos iniciaron esta actividad, qué otras opciones tenían (si es que las tenían) y el *por qué* eligieron a partir de estas opciones el cirujeo. Si bien es cierto que todos optaron o se vieron obligados por las circunstancias y el contexto a realizar esta actividad, se observa que cada trayectoria de vida difiere en cuanto a activos acumulados; lo que les ha permitido, de ahí en adelante, desarrollar sus actividades de distinta manera.

2.1.1. El relato de Francisco

Francisco está en el país desde 1984, oriundo del Uruguay vino cuando tenía 22 años, actualmente vive en la villa 1-11-14 del Bajo Flores (la villa miseria más poblada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), con su mujer María del Rosario y sus cuatro hijos. De esta manera, cuenta en su relato por qué vino del Uruguay:

“Vine a probar suerte, un amigo me dijo que acá estaban tomando gente para la construcción y me vine. Yo en Uruguay no tenía nada fijo entonces que mejor que venir para acá que me habían ofrecido un trabajo”.

E: *¿Dónde te alojaste?*

Francisco: *Al principio en unas pensiones de Once, después cuando vino mi mujer terminamos viviendo en una piecita de una casona en Palermo. Allí nació mi primera hija.*

E: *¿Por qué te mudaste?*

Francisco: *La casa tenía problemas legales y nos desalojaron; para colmo yo no le había contado nada a mi mujer, por qué esto me lo venía venir.... Los vecinos me decían que la casa estaba en juicio.*

Luego de vivir poco tiempo en Ezpeleta, sin conseguir trabajo, tuvo la oportunidad de hacerse un lugar en la Villa 1-11-14: *“Eran unos Bolivianos, se iban a la provincia, yo tenía ahorrado plata y pagué todo al contado. Me acuerdo que no nos quedó nada”.*

Cuando le preguntamos sobre los motivos de la mencionada decisión, nos comentaba que:

“Era preferible vivir cerca del centro. Es una oportunidad, aunque te digo que me costó. Para mí era gente rara, desconocida y mi mujer tenía miedo al principio”.

E: *¿Y seguiste con la construcción?*

Francisco: *Sí.*

A diferencias de los dos último relatos, en los cuales la decisión por esta actividad se impuso *de un día para el otro*, tanto para Ramón como para Marcelo (el próximo relato que se abordará) el proceso fue más lento, *se fueron dando las circunstancias* a partir de que los otros proyectos en mente iban fracasando.

E: *¿Por qué empezaste a cartonear?*

Francisco: *Yo compré un caballo con la idea de ser el verdulero del barrio, la idea era vender verdura casa en casa recorriendo toda la villa. Al caballo lo conseguí en Soldati, no me acuerdo pero creo que era por uno doscientos pesos.*

Al principio alquiló el caballo para que otro cartoneara, hasta que un día vio como su inquilino lo maltrataba.

Francisco: *“Yo le vi y le dije dámelo loco, me lo vas a matar. Encima que le pegaba iba cargadísimo”*.

Frente a las circunstancias de tener nuevamente parado a su caballo en casa se aprestó, con algunos ahorros obtenidos en diferentes changas como albañil en su barrio, a ir al Mercado Central para comprar mercadería necesaria para el emprendimiento. En un momento en el cual iba para el mercado un vecino le dijo:

... “En vez de andar gastando la plata en verdura, dásela a tu familia ¡Dejá que la calle te dé la plata a vos!”.

Francisco se bajó del carro y el amigo lo entusiasmó:

... “En la calle, hay gente que te da cosas. Tenés que andar pispeando. Vas a ver, cuando algún día un vecino hace refacciones, en vez de pagar un volquete te da todos los escombros. Te da algo de guita y después vendés los materiales.

Sintió que sólo le faltaba impulso. Se dijo que de verduras no sabía nada. Además, sino las vendía en el día, iba a terminar regalando todo. En cambio, de materiales de construcción, sabía. Como era morrudo, cargar no era problema. Lo haría rápido”⁴⁶.

Cuando se le pregunta acerca de que sentía por la decisión y su nueva profesión

Francisco nos contestó:

Para mí fue una decisión difícil. Primero porque mi mujer mucha fe no me tenía. Después por el tema de la calle. Es todo un aprendizaje. Tenés que saber moverte sólo, al principio me daba miedo ir casa por casa, que la gente te acepte, que dónde vos trabajás no esté ocupado por otro en tu misma situación, los días lluviosos no podés salir, que los días de mucho calor se te hace más difícil, que no te descuides porque te pueden afanar la mercadería. Son todos códigos nuevos. Al principio me daba un poco de vergüenza, no porque no sea un trabajo digno sino porque era para mí un trabajo nuevo. Además no es como ahora que todos son cartoneros, antes éramos pocos y teníamos más problemas de aceptación social.

⁴⁶ E Anguita: 2003, pág. 27

Desde 1991 Francisco trabajó como recolector urbano de manera individual, hasta que en el 2001 comienza la posibilidad de agruparse en un sindicato o cooperativa. De esta manera describe su experiencia como trabajador individual:

“Siempre organizarse es mejor que trabajar sólo. Trabajando sólo tenés el problema de que los acopiadores te caguen, que no puedas negociar el precio, que las balanzas digan lo que a ellos le conviene. También tenés el problema de la separación de la basura, cuando llueve es un quilombo. Me acuerdo que traía con mi mujer las cosas al campo baldío y lo separábamos bajo la lluvia solitos”.

E: *¿Y el tema de la inseguridad...?*

Francisco: *También. Si trabajás sólo, es más probable que te pare la policía y que estés indefenso, que no sepas tus derechos, que te comas algún día de calabozo.*

Nos comentaba que antes de la actual experiencia organizativa, a principio de los 90’, participó de otra iniciativa colectiva de cartoneros en su barrio:

“En 1991 hubo el primer intento de organizarse, porque la policía perseguía a los carreros. Tenían la intención de que haya carnet para los cartoneros y matrículas para los carros. Sin embargo, después la idea no prosperó, falló la organización”.

E: *¿Y vos te habías involucrado? ¿Cómo?*

Francisco: *Yo iba a la reunión los sábados.... Quería que no me pasara lo que le pasaba a otros como yo... Pero no estaba del todo involucrado porque no tenía experiencia.*

2.1.2. El relato de Marcelo

Como se hizo referencia anteriormente Marcelo vive en el barrio Aldo Bonzi, Municipio de la Matanza, desde siempre. Desde muy joven tuvo que trabajar.

Marcelo: *Empecé a trabajar desde chico por lo que tuve que dejar el secundario, me la rebuscaba como podía.... algunas changas, vendedor ambulante. Lo hacía porque tenía que ayudar a mi familia.*

Sin embargo, su trabajo no siempre fue de manera informal, gracias a su padre pudo entrar en la Mercedes Benz.

Marcelo: *Trabajé en la Mercedes desde el 87' hasta el 89' como operario, en el sector de cajas de cambio. Hasta que las cosas empezaron a andar mal, traían todo de Brasil... y fuimos muchos los que nos quedamos sin trabajo.*

Comentaba de esta manera su vivencia como desempleado:

“Me sentí mal, realmente muy mal. Pero fue por poco tiempo porque con un amigo empezamos como trabajadores ambulantes. A mí, en el fondo, la calle siempre me gustó. Estar encerrado 8 horas trabajando para un patrón te la regalo, la calle es más libre”.

E: *¿Qué hacías?*

Marcelo: *Nos habíamos asociado con un amigo (un vecino). Yo ponía mi auto y le limpiábamos un terreno a uno, una poda a otro y así. Nos alcanzaba para el día. Lo que pasa es que había circulante, entonces le decíamos a la Señora: “Se lo limpiamos gratis”, porque nosotros vendíamos la leña o los escombros o cualquier cosa. Pero igual nos daban plata”.*

E: *¿Y cuando empezó a cambiar la cosa?*

Marcelo: *Por el 96' ó 97', no me acuerdo... La gente ya no te daba nada. Empezó a escasear el dinero.*

Cuando se le pregunta acerca del por qué empezó a cirujear nos contestó contundentemente:

“Porque tenía una hija chica que mantener”.

E: *¿Qué sentiste?*

Marcelo: *Nada, a mí siempre me gustó la calle. Rebuscármela, ya no podíamos con las podas y la limpieza y empezamos con esto.*

Marcelo, antes de encarar la Cooperativa Reciclando Sueños ha tenido en su historial otras experiencias organizativas: primero, fue quién organizó y lideró a ATAM (Asociación de Trabajadores Ambulantes de La Matanza) y luego participó activamente en

la FTV (Federación de Tierra y Vivienda) de La Matanza. De esta manera comentaba ambas prácticas:

E: *¿Por qué organizaron el ATAM?*

Marcelo: *Fue una experiencia muy interesante. Yo como otros trabajadores, cirujas y ambulantes nos sentíamos intimidados por la policía. Vos sabés que el cirujeo estaba prohibido en la Provincia y cada tanto nos comíamos una detención por averiguación de antecedentes. Entonces yo propuse organizarnos. Fue difícil. Fuimos a La Plata y tuvimos, por ejemplo, que pelear el tema del nombre. Nos decían: “¿Cómo trabajadores?” Y claro ¿Qué somos? Una vez que nos dieron la personería hicimos un carnet para todos los afiliados y la policía no nos molestaba más.....: “Tiene carnet no nos metamos con estos tipos” Ellos mismos no querían tener problemas, porque estábamos organizados.*

En relación con su participación en la FTV de la Matanza, Marcelo decía que fue uno de los primeros en organizar y participar en los piquetes:

“Yo estuve en el primer piquete que se hizo en la Provincia de Buenos Aires, que fue en La Matanza. Es más, convoqué a gente del barrio. Lo nuestro no era una cuestión política, nosotros reclamábamos trabajo”.

E: *¿Qué obtuvieron?*

Marcelo: *Nos dieron los Planes Jefes, que por un lado estaba bien porque en el barrio no había nada de trabajo... nada, nada. Pero fue en cierta medida una pérdida para muchos compañeros que se “quedaron” con los planes. Entonces, cuando la economía empezó a reactivarse se quedaron sólo con los planes.*

E: *¿Y cuando dejaste vos de participar de los piquetes?*

Marcelo: *Cuando vi que la cosa se estaba reactivando y que podíamos hacer algo además de recibir un plan.*

2.1.3. El relato de María y su hija Lucila

María viene a Buenos Aires todos los días religiosamente desde el 2001, frecuentemente acompañada por su hija Lucila y, de “vez en cuando”, por su otra hija Romina, de 11 años. La trayectoria laboral de María y su familia es similar a tantas otras

que habitan en el conurbano bonaerense y que han debido afrontar con sus propios recursos los problemas ocasionados por un modelo económico socialmente excluyente.

En los 90', María se ocupaba de cuidar a sus hijos y trabajaba por hora en casas de familia. Ella comentaba de esta manera aquel momento de su vida:

“Yo trabajaba por hora en casas de familia y mi suegra cuidaba a los chicos”.

E: *¿Y tu marido?*

María: *Mi marido trabajaba como sereno en una fábrica de Pte. Perón.*

La casa donde viven es de su suegra (quién falleció a principios del año 2003), aunque humilde, es de material; posee un extenso terreno y está compuesta por dos habitaciones: la del matrimonio y la otra, donde duermen los tres hermanos y hace, a su vez, de cocina. El baño se encuentra fuera de la construcción central. El barrio, comentaba María, es relativamente nuevo con casas de similares características y con hogares en situaciones de pobreza y vulnerabilidad parecidos al de ella y su familia. En este sentido, Pte. Perón (ubicado a unos 50 km. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) es el segundo municipio (tan sólo superado por Florencio Varela) en términos relativos con mayor cantidad de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) del Área Metropolitana de Buenos Aires, con un 26% de hogares (según el Censo del 2001) viviendo en esta situación.

La decisión de María por cartonear se debió tanto a situaciones personales como a factores del contexto social. Primero, en 1998 su marido pierde el trabajo:

E: *Contame porqué tu marido perdió el trabajo.*

María: *Bueno, él estaba, como te dije, de sereno. Cuando sufrió el infarto, se asustaron le dieron una plata y listo.*

E: *¿Trabajó en otro lado?*

María: *No, quedó muy mal. El hacía un esfuerzo muy grande para ir a trabajar y después con esto, apenas puede caminar; él tiene diabetes y problemas en la circulación de las piernas. Yo tuve que tomar más horas para poder mantener el hogar... Al principio andaba todo bien, pero después empezó a haber menos trabajo. Hasta que a fines del 2001 me quedé sin nada.*

E: *¿Cómo fue que empezaste a cartonear?*

María: *Bueno no fui la única. Veía que mis vecinas también lo hacían. Una fue la que me impulsó a ir al centro. El primer día fui con ella y después empezamos a ir solas.*

E: *¿Por qué fuiste?*

María: *Porque no nos quedaba nada, teníamos que rebuscárnoslas como podíamos. Al principio era rejodido, no sólo porque nunca me había visto así, sino porque me parecía una vergüenza salir con todas las bolsas por el barrio a cartonear.*

E: *¿Y ahora?*

María: *Te das cuenta que es un trabajo como cualquier otro. No estás robando, estás haciendo algo que te permite sobrevivir dignamente. Es más, ahora va mi hija todos los días conmigo y de vez en cuando la más chica.*

Su hija mayor comentaba que había cursado hasta primer año del polimodal, ella tuvo que dejar la escuela media por las circunstancias sociales del 2001.

Lucila: *A mí me gusta estudiar. Espero poder terminar el colegio y seguir estudiando abogacía.*

E: *¿Por qué dejaste de estudiar?*

Lucila: *Porque tuve que ayudar a mi familia y la única que me quedaba era acompañar a mi vieja a Buenos Aires.*

El relato siguiente muestra el fuerte compromiso que tiene Lucila con su familia y los estereotipos formados (por muchos) detrás de las situaciones de pobreza.

Lucila: *Cuando trabajé por hora en un hotel del centro, con la plata que ahorré compré pintura para pintar la cocina de nuestra casa.*

E: *¿Por qué dejaste?*

Lucila: *Porque el hijo del dueño me molestaba.*

E: *¿En qué sentido?*

Lucila: *Quería joder conmigo, piensa que porque sos pobre, porque tenés una necesidad, sos cualquiera.*

2.1.4. El relato de Ramón

Ramón, el cuarto entrevistado, ha venido de la Provincia de Misiones a los 24 años.

Comentaba así su decisión:

“Van a hacer 10 años que estoy acá”.

E: *¿Dónde vivías?*

Ramón: *En San Javier, Misiones.*

E: *¿Qué hacías?*

Ramón: *Trabajaba en el monte con la azúcar. Es un trabajo muy duro. Hasta que el trabajo empezó a escasear.*

E: *¿Por qué te viniste?*

Ramón: *Porqué allá no hay futuro.*

E: *¿Y acá?*

Ramón: *Mira acá te la podés rebuscar. Podés comer. Allá no hay un peso. Si no tenés una changa te morís de hambre. Mi ex mujer no quería venir: “bueno quedate” le dije y se quedó.*

E: *¿Tenías algún hijo con ella?*

Ramón: *Sí y es lo que más extraño, en 10 años no pude ir ni una sola vez. Se que se juntó de nuevo. Espero que esté bien. No guardo bronca porque el que se fue fui yo...*

E: *¿Vos fuiste a la escuela?*

Ramón: *Fui sólo hasta primer año. No sé, no me acordaba de nada; entonces mi padre me sacó para trabajar con él en el monte. Éramos siete hermanos que ayudábamos en todo con la familia.*

E: *¿Qué hacen tus hermanos?*

Ramón: *Todos se quedaron en Misiones. El más grande se murió, la que le sigue se casó y se fue a Posadas. Trabaja en un bingo. A ella le fue bien porque se casó con un mecánico que lo conocen todos y trabaja muy bien. Los demás están en el monte; salvo Julio que está preso porque mató a un tipo en una riña.*

E: *Contame un poco cuando llegaste acá: ¿Qué fue lo primero que hiciste?*

Ramón: *Llegué y me contacté con un amigo de San Javier que vivía en Constitución. Gracias a él trabajé unos meses en la construcción.*

E: *¿Dónde vivías?*

Ramón: *En la misma pensión donde vivía mi amigo.*

E: *¿Y qué ocurrió luego?*

Ramón: *Bueno, empezó a escasear el trabajo.... Cada vez más nos costaba pagar la pensión. Hasta que llegó un día que Javier me dijo: “negrito me vuelvo para la provincia”. Yo no me quería ir ni en pedo, si acá no hay trabajo, menos hay allá. Además Buenos Aires me gusta es como que hay más posibilidades de progresar.*

E: *¿Y qué hiciste?*

Ramón: *Estuve varios meses en la calle. De acá para allá, pidiendo una moneda: sólo, sólo, sólo.*

E: *¿Y después?*

Ramón: *Déjame contarte lo que te iba a contar. Cuando estás en la calle sólo, estás más indefenso. Me tuve que comer varias veces la comisaría. Primero en Constitución, después en Once y después en Palermo. Mirá, no es que uno sea un santo, pero te meten adentro por la cara. Siempre cuando no estás haciendo nada y a la noche. Sos pobre y adentro.*

E: *¿Y después de la calle, dónde paraste?*

Ramón: *Bueno, ahí es donde conocí a Adela. Ella cartoneaba por Palermo, siempre la veía haciendo lo mismo, yo estaba en la calle y ella me dijo que me podía quedar en las Bodegas Giol donde ella estaba. Había ahí unas 30 familias.*

E: *¿Y ahí empezaste a cartonear?*

Ramón: *Sí con Adela. Así nos conocimos y empezamos a entrar en confianza.*

Con respecto a la elección de cartonear Ramón comentaba que fue porque “*era el único rebusque que tenía*”, y dicho trabajo se lo debe a su actual mujer Adela.

Ramón: Fue ella la que me metió a este trabajo. Yo no sabía nada de la basura. Ella es muy mandada, no tiene miedo de nada.... ¿Te cuento por que vivimos acá? Por ella”.

Como se ha expresado en la introducción de este capítulo, la vivienda dónde Ramón, su mujer e hija viven al costado de las vías del San Martín es extremadamente vulnerable, de elementos recuperados: madera y cartón. Tiene una sola pieza y no posee ningún servicio (agua, cloaca, luz).

Ramón de esta manera, comentaba su decisión de irse de Las Bodegas Giol.

“Nos fuimos, porque la cosa se fue poniendo cada vez peor. Primero la policía que nos sacaba y nosotros que volvíamos a entrar. Después los vecinos, incluso vino la televisión. Como no pudieron sacar a los travestís de la zona se la agarraron con nosotros. Decían que éramos todos chorros, paraguas y bolitas, éramos todos de provincia ¿Y además eso que importa?”

E: *¿Y decidieron irse?*

Ramón: Fue Adela la que dijo esto no da para más, vámonos a cualquier parte, y fue así.

E: *¿Y como consiguieron instalarse acá?*

Ramón: Con lo que cartoneábamos fuimos construyendo la casa. Lo importante son los vecinos. Se portaron. Cuando la íbamos haciendo nunca nos faltó nada, incluso nos ayudaron.

E: *¿En qué?*

Ramón: Un día que nos faltaba todavía parte del techo, empezó a llover... y mucho. Bueno, ves el de allá. Ni lo conocíamos, también es cartonero. Nos dijo: quédense esta noche acá y así fue. Hay mucha ayuda entre nosotros.

De cada uno de los relatos puede concluirse que la *opción* por el cirujeo se ha debido a circunstancias de extrema vulnerabilidad de los protagonistas y sus familias y que, por consiguiente, han optado por este medio de *supervivencia* ante la falta de alternativas

en el mercado laboral. En otras palabras, los activos acumulados por los hogares (físicos, culturales y sociales) debido, precisamente, a una historia de vida de fuertes condicionamientos e in-oportunidades sociales no logran ser suficientes (cualitativa y cuantitativamente) para aprovechar las oportunidades que ofrecía un mercado laboral cada vez más competitivo y excluyente.

Por otra parte, las características de esta actividad permiten que sea realizada sin un saber previo y con activos sociales poco desarrollados. En palabras de María:

“Veía que mis vecinas también lo hacían. Una de mis vecinas fue la que me impulsó a ir al centro. El primer día fui con ella y después empezamos a ir solas”.

Sin embargo, como se ha analizado en cada caso, existe por parte de los entrevistados en una primera instancia una resistencia a realizar esta actividad que se vivencia como una práctica de supervivencia *temporaria* hasta insertarse nuevamente en el mercado de trabajo realizando otra actividad. Por otro lado, como se verá en el apartado siguiente, el fácil acceso a esta labor no implica igualdad entre todos los que la ejercen: conocer los códigos y reglas de juego específicos para aprovechar al máximo las oportunidades que *ofrece la calle*, es un aprendizaje social que lleva tiempo.

Por último, todos los casos analizados pueden categorizarse como recolectores “*por caída*” (Suárez: 2003), dada la inexistencia previa de esta práctica por parte de otros miembros de la familia; sin embargo, puede hacerse una distinción. Tanto en el primer caso, el de Francisco, como en el segundo caso, el de Marcelo, su labor comienza antes de la crisis del 2001, lo que le permite una mayor experiencia en la actividad. Otro rasgo común es la participación previa (en ambos casos) en distintas organizaciones sociales (de desocupados, de vendedores ambulantes, de recolectores informales) que, sin duda, les ha

dejado una experiencia, un saber y una orientación práctica e ideológica que les permitió encarar los nuevos emprendimientos asociativos con relativo éxito.

2.2. La actividad específica

La práctica y labor misma de la recolección informal de residuos sólidos es un proceso que implica un conocimiento de la calle para aprovechar las oportunidades y alejarse de los riesgos que la misma conlleva. Por esta razón, en este apartado se analizará *cómo han desarrollado la actividad en un principio y cómo la desarrollan actualmente* para detectar qué activos han podido acumular a lo largo de toda esta experiencia. Sin duda, los dos primeros casos analizados difieren de los dos últimos, dado que en aquellos existe un *salto cualitativo* en la acumulación de activos a partir de su participación como líderes de cooperativas. En los otros dos relatos se verá que si bien existe una acumulación de nuevos activos, dicha acumulación no les ha permitido a los recolectores salir de la extrema situación de indigencia en que se encuentran.

Puede observarse que los activos acumulados para desarrollar la actividad, difieren en los cuatros casos citados.

Francisco comenzó la labor sólo y luego se incorporó su mujer. Como se ha señalado, contaba con un carro y un caballo para efectuar esta actividad; por otro lado, el contexto social de principios de los 90' difería del de fines de esa misma década, en palabras de él:

“Además de cirujear me dedicaba a la construcción. Trabajaba acá en la villa. Imaginate no había nada poblado, entonces siempre había una changa para rebuscársela”.

El crecimiento poblacional de la villa 1-11-14 en los 90' se debió a una multiplicidad de factores, pero sin duda los tres determinantes han sido: la creciente

imposibilidad de obtención de un empleo formal por parte de vastos sectores populares, la ausencia de una política habitacional de Estado y, por último, un tipo de cambio sobrevaluado que a la par de la crisis de las economías regionales, incentivaba los flujos migratorios (migraciones internas e inmigraciones de los países limítrofes) hacia las tres grandes urbes del país: Buenos Aires, Rosario y en menor medida Córdoba.

No sólo Francisco alternaba el trabajo de recuperador urbano con el de la construcción, sino que el contexto permitía *que el vivir de lo que da la calle* no fuese única y exclusivamente vivir de los residuos.

Francisco: *No sólo vivíamos de la basura. También de las changas que en los barrios nos daban: limpiar un baldío, sacar botellas de un patio, sacar ramas....*

De este modo contaba la siguiente vivencia:

*“... Tenemos estos muebles ¿los quiere? Había una cama matrimonial de dos plazas con todos los chiches, un placard nuevo, mesas de luz, sillas, y varias cosas más. Yo pensé: “¡Uy! Valen dos lucas, éstos se tomaron dos vinos”. Mientras cargaba, me empezaron a dar ropa. Yo les pedí que, si no fuera ofensa, me hicieran una carta, un papelito cualquiera con firma, por si me paraba algún policía podía pensar que era robado”.*⁴⁷

Francisco comparaba la situación actual con respecto a la situación de inicio en la década del 90’:

Francisco: *En aquella época había más oportunidades. No había tanta pobreza ni tantos cartoneros. Éramos unos poco y conseguíamos lo mejor.*

El caso de Marcelo es similar al de Francisco, dado el contexto social de relativa “bonanza” de ciertos sectores de la población a principios de los 90’. Se ha comentado al respecto que inicia el emprendimiento junto con un amigo del barrio, aportando él un auto, y que además de recolectar y vender lo que “*la calle daba*”, su tarea era recompensada por

⁴⁷ Op. Cit, pág. 33

los vecinos como una changa (limpiar un terreno, sacar los escombros, podar un árbol, etc.). A diferencia de Francisco, Marcelo conocía más a fondo los “*códigos de la calle*” cuando inició su labor en una parte de la entrevista repetía la idea de que la calle era sinónimo de libertad.

Marcelo: *A mí siempre me gustó la calle más que la fábrica. Desde chiquito... Te sentís menos atado más libre que ir 8 horas a trabajar para un patrón.*

Por su parte, al igual que el primer entrevistado, cuando el contexto social no permitía *otro rebusque* en un primer momento ambos se especializaron, dadas las circunstancias, en ser *recolectores informales*, sin embargo y paralelamente buscaron otra estrategia que superara la supervivencia del *día a día*, organizándose así en cooperativas. Para indagar el *por qué* han podido dar este *salto cualitativo* se analizará primeramente, la experiencia fáctica de los dos restantes entrevistados.

María y su hija, al igual que Ramón han empezado a trabajar de este oficio en los albores de la *gran crisis*. Tanto uno como otro han sido *arrojados* a esta praxis debiendo *especializarse* como recolectores individuales sin mediar ninguna otra fuente de ingreso alternativa u otra labor complementaria. En otras palabras, debieron *hacerse cartoneros*, auto-producirse *cómo* y aprender este oficio de un día para el otro.

Desde el 2001 la rutina de María y su hija Lucila (salvo los meses que trabajó en un hotel como mucama) ha sido la misma. María se levanta bien temprano para despertar a su hija Romina para que vaya al colegio y Lucila lo hace horas más tarde por “*el cansancio del otro día*”. Hasta las 2 de la tarde se dividen las labores domésticas: María se ocupa de la casa, ayuda a su marido a higienizarse, prepara la comida, limpia y cocina para los cuatro al mediodía y deja preparada la comida para la noche, para cuando lleguen de trabajar. Lucila, por su parte, hace los mandados y ayuda también, en las labores domésticas.

Una vez concluidas las tareas en el hogar, caminan unas 25 cuadras aproximadamente con su carro hasta la parada del Tren, todos los días menos los sábados y domingos que según ella son días que “*no vale la pena ir, porque nadie saca la basura*”. Luego de una hora y media en el furgón llegan a Constitución. Desde allí, comienzan su recorrido hasta llegar a la Avenida de Mayo y Piedras en pleno microcentro porteño. En esta oportunidad se las ha acompañado en su circuito (de más de 30 cuadras) observando que poseen *un conocimiento del lugar* y de los diversos actores del barrio. En este recorrido señalaban los que ofician de “*clientes*”, comerciantes y porteros que dejan preparado en bolsas separadas la basura de valor económico (e incluso muchos le señalan lo que van a encontrar allí).

De esta manera, María comentaba la relación entablada con los “*clientes*” del barrio:

“Nosotros no podemos mandarnos cualquiera acá. Ellos son nuestros clientes. Si hacemos basura los tenemos de enemigos y a nosotros no nos sirve”.

Del recorrido se pudo efectivamente observar que tanto María como su hija tienen lugares claves dónde ir: “*Ves éste de acá nos deja siempre la basura separada*”. De este modo se da un lazo de confianza y solidaridad entre los vecinos del barrio y ellas. Por su parte, en todo el trayecto se cruzan con otros cartoneros que en su mayoría se conocen y saludan. Ante la pregunta de si ha tenido problemas con otros recolectores comentaba que:

“cada uno tiene su lugar, sus clientes que se va haciendo, nunca he tenido problemas al respecto, ni los tendré”.

Aproximadamente a las 21:30 en el carro separa los cartones y papeles por un lado, y los metales: aluminio y cobre, por otro. Muchos de estos materiales van a parar a la bolsa que lleva su hija.

Alrededor de las 10 de la noche llegan al acopiador. Un galpón grande en las cercanías de Constitución. Haciendo la cola de 20 metros con otros cartoneros, dijo:

“Hay que ver si tenemos suerte....el peso no se discute ni tampoco el precio. Ellos son lo que lo imponen”.

E: *¿Has discutido?*

María: *Sí, pero no te conviene. Si no te gusta ándate y chau. Para que ganarte un enemigo.*

De trato distante el que pesa les dice: *“Son 23 pesos.... 18 por los cartones, 3 por el cobre y 2 por el aluminio”.*⁴⁸

Luego de recibir la paga, que según *ella tuvo ese día suerte*, van a Constitución y toman el último tren de regreso a su hogar llegando, aproximadamente, a la 1:30 de la mañana.

El trayecto y las prácticas de Ramón y su mujer (que lo acompaña de vez en cuando con su hija de tres años) son similares al de María y Lucía. Caminan unas 30 cuadras seleccionando la basura que tiene más valor, separándola en el carro y acondicionándola para llevar la mayor cantidad de peso. Hay, en este sentido, un cálculo explícito en esta operación.

Ramón: *No podés cargar todo. Tenés que seleccionar. El carro y tu cuerpo son importantes. Si cargás mucho podés hacer desequilibrio con el carro y terminas haciendo mucha fuerza y además termina rompiéndose el carro”.*

⁴⁸ En diciembre de 2006, momento en que se realizó la entrevista, la canasta básica total para una familia tipo rondaba los 850 pesos. Contando que María y su hija realizan la actividad 24 días al mes sacarían en promedio unos 500 pesos, monto que supera mínimamente la canasta de indigencia de aquel momento (410 pesos).

Al igual que María y su hija tiene *clientes* en el trayecto; es decir, vecinos que por un lado, le dejan separada la basura y que, por otro, no le son hostiles a la labor que tanto él como su mujer realizan.

Ramón: *Mirá acá como en el resto de la ciudad te tenés que hacer confiable de los vecinos. Que te conozcan, que vean que estás trabajando y no robando. Entonces ayudan, te separan la basura, te dan agua cuando necesitás.*

E: *¿Quiénes?*

Ramón: *Los porteros y en los bares, son los que más conciencia tienen que lo que hacés, lo hacés por necesidad y que no estás choreando....*

Sin embargo, la calle también está llena de *gente hostil* a la actividad de los recolectores informales. Al respecto, Ramón cuenta las causas que generan rechazo por parte de muchos:

“Hay vecinos que no te pueden ver, creen que sos chorro... ni la hora te dan. Si ves que venís por acá ellos cruzan, por desconfianza”.

E: *¿A qué le atribuí que pase esto?*

Ramón: *Primero que en todo trabajo hay vivos. Vos me entendés.... Los que están esperando la oportunidad para robarse un pasacasette, una billetera a una señora. Es como todos los trabajos hay gente buena y gente mala. La diferencia es que en este trabajo estás expuesto y sos pobre. También mucho no es que te discriminen sino que no te conocen. Siempre están los que hacen un chiquero y a vos no te gustaría que en la puerta de tu casa desparramen toda la basura. Entonces te dicen: “no te conozco pero por la dudas no te dejo”.*

Por último, están los autos que dos por tres te echan una puteada porque vas por la calle. Piensa que la compraron. ¿Te conté cuando me agarré a piña con un tachero? El hijo de p... me tiró el auto a propósito... Me rompió el carro. Se bajó del auto y en vez de decirme como estaba se me vino a cagarme a palo. Y yo no me iba a quedar quieto.... ¿Cómo terminó todo?: Bueno, yo en cana por averiguación de antecedentes y él afuera.

Al igual que María y su hija, todo lo que recolecta es vendido a un acopiador. Éste para con su camión detrás del Hospital de Niños entre Paraguay y Gallo y espera la recolección de los trabajadores hasta la 1:00 de la mañana. Comentaba Ramón que

anteriormente alquilaba el carro si necesitaba la plata “*hasta que muchos se lo hacían bolsa o no se lo devolvían*”.

A diferencia del caso anterior, entre el acopiador y él se ha formado una relación de confianza que trasciende el intercambio meramente comercial. Existen al respecto códigos, favores mutuos que, sin embargo, están insertos en una relación desigual de poder. De este modo, aunque Ramón haya expresado que: “*a veces nos puede pasar con el peso*”, él tiene una identificación, una relación de confianza y un cierto sentido de obligación hacía el acopiador.

Ramón: *Cuando me pasó lo que me pasó⁴⁹, bueno.... éste (por el acopiador) se re porto. Me daba el carrito y me decía vos quédate tranquilo cuando puedas pagármelo me lo pagás. Eso vale....*

Al igual que María, por su labor obtienen un ingreso promedio por día de entre 15 y 25 pesos. Dado que habitan en Buenos Aires, para ellos los sábados y domingo son días en que salen a cirujear: “*no vendemos pero recogemos las cosas de más valor para el que el lunes nos rinda*”.

Se analizará ahora, como se propuso al inicio de este apartado, en que ha cambiado la actividad y los activos que logran obtener los entrevistados desde que han empezado a trabajar en la recolección de residuos sólidos urbanos hasta el momento. Empecemos por la trayectoria de los dos últimos casos.

Puede observarse que si bien desde que iniciaron las actividades hasta ahora no se evidencia un salto cualitativo tanto en la práctica, las relaciones con el entorno, como en los recursos que logran obtener, existe sin embargo, una mayor *eficiencia* en la actividad. Esto

⁴⁹ Esta hablando del incidente con el taxista que destruyó su antiguo carro.

se debe a que en la trayectoria laboral han podido acumular *cuantitativamente* mayor capital social, humano y físico que les permite una subsistencia mínima más llevadera.

Se verá primeramente de qué manera ha repercutido la acumulación del capital social en el ejercicio de sus prácticas.

Tanto en uno como en el otro caso analizados, han podido disminuir las cuadras que caminan por día y recolectar igual e incluso más basura y de mejor calidad. Es decir, recolectan igual o mayor cantidad de residuos en menos tiempo; esto implica un desgaste menor de la fuerza de trabajo utilizada diariamente, permitiéndoles realizar más sistemáticamente su labor (por que no están agotados para el día siguiente). Esta mayor eficiencia *en el recorrido* se debe al lazo de solidaridad y confianza que han podido ir estableciendo con los vecinos de los barrios y al conocimiento, *el mapeo*, de los *lugares claves para la recolección* dentro del circuito de recolección.

E: *¿Contame en qué cambió la actividad cuando la empezaste y ahora?*

Ramón: *Bueno, antes hacía un recorrido re largo.*

E: *¿Cuántas cuadras?*

Ramón: *Y eran una sesenta cuadras, terminaba destruido.... Muchas veces al otro día ni salía. Además tenía problemas con el alcohol. Siempre cuando iba, yo empecé en invierno, me llevaba una botella de vino. Bueno, no era de vino sino de Coca que le ponía vino. Para calentarme viste, entonces al otro día con el cansancio y la resaca, no podía salir.*

E: *¿Y ahora?*

Ramón.... *Caminamos mucho menos.... Unas cuarenta cuadras. Se dónde ir, quién te deja la basura separada, dónde hay lugares dónde encontrar más cartones... Al principio empezaba por acá que son casas bajas y no hay nada.... Ahora voy por dónde hay edificios. Los porteros son los que mejor se portan, ellos saben lo que vos necesitás, ellos también hacen gran parte de su trabajo en la vereda y te conocen. Saben que vos estás laburando y no afanando....*

Similares palabras expresaba María:

“Cuando empecé no conocía nada. Ahora me saludan, me ayudan “mira fíjate lo que te dejé, te dicen”.

E: *¿Quiénes?*

María *¿Quieres que te diga los nombres?, me los conozco de memoria.*

E: *No, si son comerciantes, porteros, vecinos....*

María: *No vecinos no, porque por dónde voy casi no hay.... Son comerciantes y porteros.*

El capital social acumulado a través de la práctica ha permitido a los dos entrevistados *acumular* activos sociales a partir de “contratos verbales” (Matilde Malicia: 2003), lazos de solidaridad y reciprocidad que permiten hacer más llevadera la tarea que realizan. A su vez, los medios de producción, tanto en uno como en el otro caso, han sufrido modificaciones haciendo más eficiente la tarea que realizan. En el caso de Ramón:

“Mi mujer que fue la primera que empezó con esto, empezó con bolsas. Sí, con bolsas. Cargábamos todo en bolsas, podíamos cargar la mitad de kilos que ahora. Además te queda la espalda a la miseria”.

E: *¿Y después?*

Ramón: *Conseguimos un carrito de supermercado. Le sacamos la parte de arriba, le pusimos una madera de base y podíamos cargar mucho más. Todo artesanal. Ella llevaba el carrito y yo las bolsas y la ayudaba a empujar. Hasta que me lo hizo mierda el tachero que ya te conté. Después le compre éste a Sánchez⁵⁰ que se reporto.*

El carro que actualmente utiliza está hecho especialmente para este trabajo: es de hierro, posee cuatro ruedas y puede transportar según él, hasta 150 kilos. Le fue dado por el acopiador y Ramón lo fue pagando en cuotas hasta llegar a los 100 pesos de su valor total. María y su hija, en cambio, han realizado primero el trabajo con bolsas y luego consiguieron un carrito de supermercado gracias a la solidaridad de la vecina que la

⁵⁰ El acopiador de quien hizo referencia.

impulsó a realizar este trabajo: *“Fue la que después cuando se cansó me dejó los carros del supermercado”* afirmaba María.

E: *¿Cuánto hace que la conocés?*

María: *De toda la vida. Ella dejó porque le parecía un trabajo cansador. Cuando el hijo mayor consiguió trabajo, dejó todo. Ahora se dedica, por suerte, a cuidar a su nieto.*

También ha existido una acumulación de capital humano a partir de la experiencia transcurrida como recolectores que les ha permitido mayor eficiencia en la recolección de basura para ser intercambiada como mercancía. Este aprendizaje, saberes y estas competencias, tienen que ver con la *especialización* del oficio específico. Ya se ha relatado que Ramón hacía un cálculo explícito de lo que se debía cargar y cómo lo debía cargar, tanto para no arruinar los medios de producción, como para no desgastar excesivamente la fuerza de trabajo.

Ramón: *No podés cargar todo. Tenés que seleccionar. El carro y tu cuerpo son importantes. Si cargás mucho, podés hacer desequilibrio con el carro y terminás haciendo mucha fuerza y además termina rompiéndose el carro”.*

Cuando en otra parte de la entrevista se le pregunta acerca de como había sido al inicio, nos comentaba que:

“Al principio quería cargar todo y rápido. Terminaba destruido. Además si no sabés acodar el kilaje el carro entra en desequilibrio y hacés más fuerza”.

E: *¿Cómo fue tu primera semana?*

Ramón: *Quedé destruido. Si trabajé tres días es mucho. Querés hacer todo rápido y lo hacés mal....*

María es otro ejemplo de cómo fue acumulando saberes con la práctica específica.

E: *¿Decime que hiciste en esta actividad que no harías más?*

María: *Venir los fines de semana. No vale la pena. Cuando recién empezás, pensás que la calle te puede hacer rica. Entonces, venís los sábados y domingos. Después te das cuenta que es un cansancio innecesario.*

E: *¿Y otra cosa?*

María: *Otra cosa que no haría más es traer a mi hija menor los días que llueve... un día pobrecita se agarró una pulmonía que estuvo dos semanas en cama.*

Por último, también existe una acumulación de capital humano dado por la misma experiencia e intercambio con el entorno, reflejados en un mayor conocimiento de la zona en que circulan, mapeo del barrio, identificación de los clientes claves, de los vecinos ‘peligrosos’ y de las zonas con mayor basura; así como de donde no pasa el camión diariamente, etc.

Los casos de Francisco y Marcelo son similares en el sentido de que ambos han podido estructurar su práctica en torno a una cooperativa (de las que no sólo son sus dirigentes sino que son considerados los referentes naturales de las mismas). En este sentido, han dado *un salto cualitativo* en sus actividades y en los recursos que pueden acumular, disponer y distribuir. Por cualitativo, no se está poniendo en juego *juicios de valor* sino simplemente se describe que las actividades específicas que desarrollan, la vinculación con el entorno social y los lazos de solidaridad y el compromiso con sus pares difieren *radicalmente* tanto de la actividad que ejecutaban con anterioridad, como de la que siguen ejecutando los que realizan esta actividad de manera individual.

Ellos fueron los propulsores de organizar la actividad de forma asociada. En este sentido como se ha afirmado en la Introducción de este trabajo, ambos poseen *una capacidad de resiliencia* mayor que otros individuos frente a situaciones de adversidad y riesgo que implica las distintas situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, dicha experiencia organizativa ha sido posible, no sólo y únicamente por la *voluntad* de los

entrevistados, sino también por factores relacionados al contexto social dónde estaban y están insertos, su experiencia previa en organizaciones sociales y el capital social que han podido acumular a partir del reconocimiento y confianza de sus pares.

Francisco por ejemplo, tenía experiencia organizativa cuando en el 91' se intentó armar un sindicato de cartoneros, experiencia que se diluyó en el tiempo. Nos comentaba que:

“Yo no estaba convencido de organizarnos en sindicato. Pensaba que era una buena idea pero que no íbamos a llegar a nada”.

E: *¿Y por qué ibas?*

Francisco: *Por mis compañeros.... Por el compromiso.*

E: *Qué experiencia te dejó....*

Francisco: *Que nos podíamos organizar. Que era posible hacer algo juntos. Y que si nos juntábamos, si nos asociábamos podíamos tener más ventajas que trabajando todos de manera individual.*

En el 2000 comenzó con la idea de hacer una cooperativa, las razones del por qué de esta forma de organización para Francisco fueron las siguientes:

“La cooperativa no sos vos sólo sino que es un grupo de personas con un fin superior al individual. Tenés personería jurídica, entonces podés negociar mejor con los vecinos, con el gobierno, con las ONG's”.

También afirma sobre el *fin superior* de la siguiente manera:

“Hablar de reciclar, la cosa es distinta. No solo te protegés del acopiador que si estás solo seguro que te caga; sino que también hacés algo para la comunidad. Te sentís que aportás algo para las generaciones futuras”.

Cuando tuvo la idea de armar una cooperativa, idea que fue transmitida a él por otro cartonero ya fallecido, comenzó hablando sobre el tema con otros compañeros de trabajo; sin embargo, tuvo que superar primeramente los propios obstáculos personales: *“Cuando propuse formar una cooperativa, otro pibe uruguayo me dijo:*

“Para formar una cooperativa tenés que confiar... y vos no confías” Yo dije: “Es verdad, pero voy a arriesgar”....Así que hablé con Gustavo y con Hugo que nos

conocíamos en el barrio y de cartonear. Y Hugo se me quedó mirando. No entendía que fuera yo el que tiraba el carro. Y fui hablando de a uno y nos reunimos, por mayo de 2002. Me costó un montón convencerlos pero los convencí”.

En el armado legal fueron ayudados por dos asistentes sociales del CGP de la zona, una dirige el Área Social y la otra está a cargo de Cultura⁵¹. Comentaba que este vínculo se mantuvo y actualmente ambas ayudan con la Cooperativa, siendo el nexo para las capacitaciones que dictan en diferentes escuelas y organizaciones de la zona.

Decía que a la gente le fue eligiendo de a uno y que le costó mucho convencerlos de que esto podía funcionar: *“Pensaban que yo estaba loco, todos pensaban que yo estaba loco”*.

Desde el 2006, la Cooperativa Ecológica de Recicladores del Bajo Flores (CERBAF) ha dado un salto cualitativo. El Gobierno de la Ciudad ha instalado una planta separadora con una inversión superior al millón de pesos argentinos y es operada (mediante la firma de un Convenio) por la Cooperativa. La instalación ubicada en la calle Varela y Janner, frente a la cancha de San Lorenzo, consta de dos estructuras edilicias. En la primera están las oficinas, baños y cocina; mientras que en la segunda, se encuentra la planta propiamente dicha. Esta última cuenta con una tolva por donde se introducen las bolsas y una cinta, por donde circulan los materiales. Un mecanismo rompe las bolsas y a cada lado de las cintas, los operarios se ocupan de separar cartones de botellas de PET (plástico) y de vidrio. En un paso previo, un imán atrae los materiales con hierro y al final se clasifican los de plásticos, aluminio y demás. La cinta está en una planta alta y debajo

⁵¹ Es importante destacar la forma de acercamiento o primer contacto con las instituciones gubernamentales. En el relato del proceso de formación de la organización y el apoyo institucional, siempre aparece el trabajo territorial de agentes públicos que visibilizan grupos o movimientos en proceso de formación y desarrollo; estos agentes que luego de una manera u otra continúan vinculados a los procesos, más allá de sus responsabilidades son la primera cara del Estado. También hay que destacar que una incipiente organización y visibilidad por parte de los recolectores parecería condición necesaria para una respuesta institucionalizada y mínimamente sistematizada por parte de las distintas agencias del Estado.

hay una hilera de contenedores donde van a parar los materiales separados. El equipamiento se completa con una prensa y una enfardadora, útiles para compactar y sujetar los materiales clasificados.

En el recorrido por la planta comentaba María del Rosario, la mujer de Francisco, que la actividad diaria dentro de la Planta consiste en recepcionar las aproximadamente 5 toneladas de basura que llegan ya separadas en origen, tanto de los camiones, de grandes edificios de la ciudad y de oficinas públicas, como la basura que ellos mismos recolectan de los barrios cercanos a la planta. Una vez recepcionados son clasificados por el tipo de material, color, separación de metales ferrosos, enfardado y finalmente, el acopio para su posterior venta a las industrias que lo requieran.

En el capítulo tercero, se verá que esta política conjunta llevada a cabo entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las asociaciones de recuperadores de residuos sólidos urbanos resulta mutuamente beneficiosa. Ahora, se continuará con el análisis de las ventajas que les ha traído esta forma de organización a los cartoneros pertenecientes a esta cooperativa.

Cuando se le pregunta a María del Rosario sobre los beneficios de esta forma de organización, nos comentaba que son básicamente tres:

“A diferencia de antes cuando hacíamos el trabajo solos ahora estamos protegidos, es un trabajo más salubre. Yo me acuerdo que antes teníamos que salir a veces bajo la lluvia, separar la basura en un descampado, para mí esto es totalmente diferente. También, antes ganabas con suerte 15 pesos, ahora sacamos los de la cooperativa 25 pesos seguro todo los días⁵².”

⁵² Como se observa, la situación de los recuperadores cooperativizados, según el relato de María del Rosario, se diferencia en cuanto ingresos percibidos, a la de los recolectores individuales. Si acá ganaban 25 pesos por persona (enero del 2007), María junto a su hija lograban recaudar 24 pesos, o sea 12 por persona.

Además comentaba que los miembros de la cooperativa, un total de 20 cuando se realizó la entrevista, están inscriptos en el monotributo social; es decir, han podido posicionarse, gracias al emprendimiento, de manera formal frente al mercado de trabajo.

Francisco comentaba que el fin de la cooperativa no es ser un centro de acopio entre socios sino superar esta modalidad. Cuenta con promotores ambientales, como es el caso de Lorena (hija suya), quienes están relevando la cantidad de cartoneros que se encuentran en la Villa 1-11-14 y concientizando a los vecinos, tienen además un programa de radio en el barrio y han podido extender la sensibilización ambiental en diferentes ámbitos como escuelas de la Ciudad, sindicatos como el SUTERH (el sindicato de los empleados de edificio), Facultades e intercambiado experiencia con el INTA.

Otro rasgo a resaltar, más allá de que han logrado extender las redes de solidaridad, compromisos y acuerdos con diferentes actores sociales, es que la propia actividad *asociada* trae como beneficio adicional un sentido de pertenencia anteriormente inexistente. María del Rosario lo expresa de la siguiente forma:

“Acá es como una gran familia, ahora queremos poner un jardín de infantes. Esto es un trabajo conjunto con un fin no sólo económico sino también social. Acá todos cobramos lo mismo y todo somos dueños de este proyecto”.

Sin embargo, como se verá en la Cooperativa Reciclando Sueños, que preside Marcelo no todos se adaptan al ritmo de trabajo metódico y las exigencias que implica el trabajo cooperativo.

Francisco: Acá lo primero que hicimos en las reuniones fue prohibir el alcohol. A muchos compañeros no le gustó, pero sino no puede funcionar. Estamos haciendo el reglamento interno eso nos va a servir para mejorar el trabajo.

E: Vos me contabas que muchos se fueron ¿Por qué?

Francisco: Son muchas las razones. Pero es duro trabajar acá 8 horas o más. Muchos consiguieron una changa y se fueron, otros prefieren no acostumbrarse a un horario, salir a cirujear cuando quieren o cuando tienen necesidad.

El caso de Marcelo es similar al de Francisco, con experiencia organizativa previa, primero como líder de los trabajadores ambulantes de La Matanza en una organización que armó a mediados de los 90' y en la FTV cuando la crisis del 2001 hacía estragos en los barrios más carenciados del conurbano bonaerense. Se ha afirmado también que, según él, gracias a esta organización lograron conseguir el Plan Jefes para el barrio y que esta medida, aunque necesaria, implicó también:

“una pérdida para muchos compañeros que se quedaron con los planes. Entonces, cuando la economía empezó a reactivarse se quedaron sólo con los planes”.

Cuando comenzó la reactivación y vieron la oportunidad, gracias también al aumento de la materia prima por causa de la devaluación monetaria, Marcelo juntamente con otros integrantes de la FTV y vecinos del barrio comenzaron nuevamente la recolección informal, pero esta vez de manera conjunta:

“Empezamos a trabajar de manera conjunta. Yo puse este auto. Primero queríamos organizarnos como una ONG pero después nos fuimos informando sobre las cooperativas”.

A diferencia del caso de la Cooperativa liderada por Francisco, el mencionado emprendimiento funciona aún *de hecho* y no de derecho. El propio Marcelo se auto titula como “*presidente virtual*” dado que no tiene personería jurídica. Cuando se le pregunta acerca de por qué no tener el reconocimiento legal, ya que entre otras cosas posibilita el acceso a financiamiento nacional e internacional, contestó:

“Preferimos ir haciendo la experiencia. Si funcionamos como cooperativa vamos a ser una cooperativa. Pero no queremos primero decir esto es una cooperativa cuando no existe todavía la conciencia de funcionar como cooperativa. Esto es un aprendizaje y estamos dispuestos a correr el riesgo”.

Marcelo comenta también, acerca de lo que él consideraba que habían sido cuatro hitos en el proceso de constitución de esta cooperativa ‘*de hecho*’ que ha formado junto a otros vecinos del barrio.

“El primer hito fue cuando logramos alquilar este predio. Tener un lugar donde separar la basura fue todo un logro para nosotros. Te da mejores condiciones ambientales para trabajar...”

El segundo hito fue cuando vinieron de la Facultad de Arquitectura de La Matanza y nos ayudaron a construir los carritos que usábamos. Fue una lucha con los ingenieros, ellos querían carritos de cuatro ruedas y nosotros le explicábamos que con tres ruedas se podían cargar más kilos y se puede transportar más fácilmente la basura. Bueno veamos dijeron, y se dieron cuenta que teníamos razón. Esto nos dio a nosotros mucha confianza que lo que hacíamos lo estábamos haciendo bien.

El tercer hito fue cuando armamos la primera prensa. La armamos nosotros, preguntando. Al principio nos parecía re difícil. Yo que fui al secundario y dejé ahora me arrepiento... Yo me aburría, pura fórmulas y acá está toda la física y química en la práctica. Es la mejor forma de aprender. Nosotros separamos el plástico. Al principio pensábamos que eran todos iguales, pero mirá este plástico de acá es diferente a éste ¿A vos te parece igual?

E: *Si ¿Cuál cuesta más?*

Marcelo: *Este.*

E: *¿Cuál es el cuarto hito?*

Marcelo: *El financiamiento que conseguimos de 50. 000 pesos que nos permitió comprar máquinas y el camión a pesar de que no somos una cooperativa con personería.*

Al igual que Francisco, Marcelo afirmaba que el secreto de la organización social es que les permite dejar de ser el primer eslabón de la cadena entre los acopiadores y las empresas; ahora comercializan directamente con estas últimas: “*saltamos a los acopiadores, nos decía*”.

Asimismo, comparte con Francisco una similar concepción en relación a dos puntos sobre lo que debe ser una cooperativa. En primer lugar, que es un lugar de trabajo y en segundo lugar, no interferir con la política partidaria. Es decir, que la cooperativa no

pertenece ni debe ser cooptada por ningún partido ni líder político. Marcelo resume de esta manera la relación que tiene la cooperativa con el poder político: *“nuestra política es trabajar”*. En este sentido, tanto una como otra han conseguido beneficios por parte de los gobiernos locales y provinciales sin que esto haya significado una cooptación política clientelar por parte del poder político.

Así, el Municipio de La Matanza le ha otorgado a fines del año 2006, 150 manzanas en el barrio de Aldo Bonzi, donde ellos recolectan la basura susceptible de ser reciclada. Se trata, en este sentido, de una co-gestión innovadora del tratamiento de los residuos sólidos urbanos establecida entre el municipio, la cooperativa y los vecinos del barrio.

El Municipio (a través del Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Social -IMDES) además de cooperar técnicamente con la cooperativa y otorgarle el radio urbano de acción, ha sido el nexo articulador con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para el financiamiento del emprendimiento. La cooperativa, por su parte, recolecta los residuos sólidos urbanos y trabaja en la sensibilización de los vecinos sobre la *“cuestión ecológica”* dice Marcelo, promoviendo la práctica de separación de la basura en sus hogares.

En este sentido, realizan actividades de concientización *“puerta a puerta”* y con los diferentes actores del barrio a través de charlas en las escuelas, con comerciantes de la zona, empresas, instituciones, etc.

Por ello, Marcelo comentaba que el trabajo que realizan tiene un fin social:

“transformando nuestro entorno nos transformamos nosotros mismos” y aclaraba *“nosotros vendemos lo que reciclamos, especialmente plástico a distintas empresas de acá, Merlo y Morón”*.

Otra similitud con la experiencia organizativa desarrollada en el Bajo Flores es que muchos recuperadores informales no se han podido adaptar a las exigencias que implica un trabajo sistematizado y metódico como el que están llevando a cabo, de ahí que varios se hayan alejado mientras que otros tantos se van incorporando al trabajo cooperativo. Actualmente, sus 17 integrantes tienen una remuneración diaria de aproximadamente 25 pesos, independientemente de lo que puedan ahorrar *“para pagar los gastos de funcionamiento y los arreglos de máquinas que se rompen”*.

2.3. Relaciones de los recuperadores informales con el entorno social

En primer lugar, se analizará qué activos han podido recibir por parte del Estado para mejorar sus situaciones de vida. En los casos de los recolectores que aún siguen realizando su tarea informalmente sólo María recibe un Plan Jefes que, según ella, le fue entregado en el 2002 cuando comenzó la crisis, al igual que a *“la mayoría de los vecinos de este barrio”*. En el caso de Ramón su vulnerabilidad social es más extrema, no sólo que no ha recibido (según comentaba) ningún plan social sino que agregaba *“No se adonde ir. Además quién me va a dar algo a mí”*. Esta situación, según pudo observarse, se ve agravada dado que el lugar dónde vive Ramón y su familia es mucho más precario y carenciado que dónde vive María y; por consiguiente, el acceso a la información (entendida como un activo social más) es extremadamente limitado, sumado a la falta de incentivos interpersonales para gestionar un Plan Jefes.

En el caso de Marcelo y Francisco la situación ha sido diferente, ellos han podido a partir de una fuerte vinculación con otros cartoneros y con los vecinos del barrio estructurar diferentes formas de organización (primero en forma de asociación) y luego en forma de

cooperativa que les ha permitido usufructuar activos del Estado para incrementar grados de bienestar tanto para ellos como para los individuos pertenecientes a estas organizaciones. Francisco como se ha afirmado, primeramente logra a partir del vínculo y práctica conjunta con otros cartoneros articular con el personal del CGP de la zona, quiénes le dan asesoramiento en la organización legal de la cooperativa. Luego, mediante el comodato que firman con el Gobierno de la Ciudad adquieren un predio para la gestión y el tratamiento de residuos sólidos urbanos, en mejores condiciones de salubridad, con un trabajo regularizado y una mejor remuneración que si lo hicieran de manera autogestionada (sin el Estado) o individualmente.

Por su parte, Marcelo ha podido gracias a la organización social, *de manera defensiva en un primer momento* organizar una asociación civil que les permitió hacer frente a los atropellos del poder público. Luego, participando activamente en el movimiento piquetero de La Matanza consigue planes sociales tanto para él como para vecinos pertenecientes al barrio Aldo Bonzi.

Por último, la Cooperativa Reciclando Sueños obtiene un crédito por cincuenta y dos mil pesos gestionado por el Municipio de La Matanza y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para la compra de maquinarias y de un camión, como también para su participación en un plan de recolección, concientización y comercialización de residuos sólidos urbanos que abarca 150 manzanas de aquel Municipio.

En cuanto a los activos conseguidos por la comunidad, también son diferentes los dos primeros casos, de los dos últimos. Tanto la cooperativa que conforma Francisco como la que logra armar Marcelo se articulan por un lado, con vecinos de la zona y por otro lado, con actores sociales de la comunidad: escuelas, INTA, asambleas, sindicatos, universidad y otras cooperativas.

Esta vinculación *primordialmente entre actores* permite conformar una red que funciona como un canal facilitador del fin social de ambas cooperativas; es decir, de concientización ambiental de los vecinos en cuanto separación primaria de los residuos; y como un factor que coadyuva al intercambio de saberes, recursos humanos, financieros y solidaridades entre diferentes asociaciones permitiéndoles consolidar la actividad emprendida.

La vinculación establecida con la comunidad en los dos últimos casos analizados, lejanos a cualquier circuito formal de recolección, se da de manera *específica y casi únicamente entre individuos*. Es así, que el capital social que fluye entre la actividad que realizan y el entorno es pobre, lo que implica pocas posibilidades de convertirse en un recurso capaz de ser utilizado y movilizado para mayores grados de bienestar o para el ascenso social. Por otra parte, en ambos casos, *la vecindad* ha podido ayudar poco a los entrevistados. En el caso de María, su vecina le pasó la información sobre la actividad y la acompañó en su primera experiencia como recolectora informal; en el caso de Ramón, los lazos de solidaridad en el asentamiento donde vive le han permitido cuando recién se instalaron que le donaran materiales para la autoconstrucción precaria de su vivienda.

Por último, en cuanto a la relación que mantienen con el mercado de trabajo puede observarse que se encuentran excluidos debido al bajo capital humano que poseen (de todos los casos sólo uno concurre a la escuela media) y sólo Francisco y en menor medida Ramón conocen un oficio: el de albañilería. Se ha detectado al respecto, que en ninguno de los cuatro casos analizados están buscando activamente trabajo. Esta situación se da por dos razones diferentes: en el caso de los recolectores cooperativizados porque sienten un compromiso y responsabilidad con el grupo de pertenencia. Tal es así, que cuando se le preguntó a Marcelo sobre si estaba buscando trabajo, dijo:

“No. En primer lugar porque no conseguiría. Además me gusta esta actividad y no tengo tiempo de buscar otra cosa. Imagínate que si yo me voy quedo mal parado ante mis compañeros”.

Si en los casos cooperativizados existe *más un compromiso* con el grupo al que pertenecen que un des- incentivo frente a las pocas posibilidades que ofrece el mercado de trabajo a los individuos con escasa formación, en los casos de los recolectores individuales el des-incentivo tiene que ver únicamente con la experiencia de frustraciones vividas al momento de tratar de conseguir un empleo.

María decía “*quién me va a tomar a mí, ya soy vieja y casi analfabeta*” o Ramón que comentaba lo siguiente:

“*Si sale algo lo agarro. Pero con este trabajo estás siempre ocupado y yo ya me cansé de hacer colas para nada. Es perder el tiempo...*”.

Se ha visto hasta el momento qué vinculaciones mantienen los cuatros entrevistados con las oportunidades que ofrece la sociedad. A partir de sus activos y esta vinculación puede establecerse una estrategia⁵³ diferenciada llevada a cabo por cada uno de ellos. En los dos primeros casos la *estrategia* se basó, dadas las circunstancias particulares y los activos con que contaban, en ampliar en todo lo posible el capital social que poseían, primero a partir de su actividad como recolectores informales y luego, a través de la cooperativa que lograron conformar. Esto ha generado una red de relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales que les permitió tanto a los dos casos analizados como luego, a los miembros pertenecientes a las respectivas cooperativas tender a situaciones de mayor grado de inclusión social. En cambio, la estrategia realizada por los dos últimos casos citados, ante la imposibilidad real de acrecentar el capital social, ha sido

⁵³ Al igual que Kaztman, en este trabajo se entiende el término *estrategia* como cada articulación particular de activos para el logro de una meta. Kaztman: 2001

predominantemente la de lograr mayores grados de *eficiencia en su actividad* (mejorando los instrumentos de recolección, midiendo la fuerza física y mecánica para trabajar más horas semanalmente, contactando a los “clientes claves”, etc.) continuando con una lógica y obtención de activos para la mera supervivencia diaria.

Esta diferencia entre ambos tipos de recolectores, los tendientes a la integración social y los tendientes a la supervivencia diaria implica claramente pensar en diferentes estrategias de gestión de las políticas sociales. Como se verá más adelante, se considera que para el primer grupo es necesario articular políticas que alienten y promuevan la *capacitación específica* en el emprendimiento que están desarrollando, ampliar los canales de financiamiento, crear lazos entre las cooperativas entre sí estructurando una fuerte red social de actores involucrados en esta temática, gestionar instrumentos que diversifiquen la demanda, entre otras medidas. De esta forma, se harían auto-sustentables y redituables los emprendimientos de este tipo y serían la ‘unidad mínima’ de una política integral sobre la gestión de residuos sólidos urbanos para toda la Ciudad de Buenos Aires.

En cambio, para el caso de los recolectores informales individuales es necesario aplicar modos de intervención que amplíen las oportunidades de los mismos *frente al mercado de trabajo*, para que no sea sólo *esta actividad de supervivencia* su única alternativa posible hacia el bienestar.

Capítulo III

Políticas de Gestión de Residuos y Políticas Sociales

3. Presentación

En el capítulo anterior se ha indagado sobre el primer objetivo de la investigación, el explicar **el qué, cómo y por qué hacen** lo que hacen los recuperadores de residuos sólidos urbanos. En el mismo a partir de las trayectorias de vida, activos acumulados, praxis diarias y vinculación con la sociedad (Estado, comunidad y mercado) se han separado a éstos en dos grandes grupos: aquellos que a partir de los activos que lograron y logran acumular tienden a la integración social y aquellos que sólo han podido subsistir diariamente.

En este capítulo, se abordará el segundo objetivo del trabajo, *las acciones e impactos de las políticas sociales* en los diferentes niveles gubernamentales sobre este grupo. Primeramente, se analizarán las políticas existentes en materia de gestión de residuos sólidos urbanos en el ámbito Nacional, en la Provincia de Buenos Aires (haciendo hincapié en los municipios que conforman el Área Metropolitana) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se intentará responder al respecto, si el modo de producción, circulación y gestión de los residuos sólidos urbanos vigente favorece o no las prácticas informales de recolección de residuos.

En segundo lugar, a modo descriptivo, se desarrollarán las políticas sociales existentes en los ámbitos gubernamentales mencionados precedentemente para los grupos sociales altamente vulnerables; para desarrollar en el último capítulo la dimensión del impacto de las políticas llevadas adelante por las distintas estructuras gubernamentales,

como así también, diferentes estrategias de intervención tendientes a mejorar las políticas desde el punto de vista social y ambiental para la Ciudad de Buenos Aires, su Área Metropolitana y las posibles articulaciones con el Estado Nacional.

3.1. La Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos como “Proto”⁵⁴ Política de Estado

La historia de las políticas públicas dirigidas al tratamiento de los residuos ha tenido diferentes matices a lo largo de los años. Como se mencionó anteriormente, la actividad del cirujeo y el recupero de materiales reciclables tiene en nuestro país antecedentes que se remontan al siglo pasado. A partir de allí, pueden identificarse diferentes periodos en los que han predominado medidas tendientes a incorporar la actividad al tratamiento que debía darse a los residuos, momentos de indiferencia e invisibilidad del fenómeno; así como momentos de clara represión a los actores y prohibición de la actividad.

A principios de esta última década, momento en el que los recolectores informales se vuelven una de las expresiones socialmente reconocidas del desempleo y la exclusión, la mirada desde el Estado hacia ellos, giró hacia una respuesta predominantemente no represiva⁵⁵ y en casos, inclusiva para este grupo socialmente heterogéneo.

Desde aquel entonces, la problemática de la recolección informal pasó a ser uno de los temas en la *agenda pública* de las distintas administraciones locales y paralelamente a este fenómeno, surgieron dispositivos institucionales y estrategias para la gestión más eficiente de residuos sólidos urbanos en grandes urbes de nuestro país. Es decir, el

⁵⁴ La entendemos como *proto política de Estado* dado que a pesar de los avances en la legislación falta, como se expresara, una materialización concreta tanto integral como federal de la problemática.

⁵⁵ Se dice “*predominantemente*” porque una política o acción de Estado no es ni puede ser enteramente “represiva” o enteramente “inclusiva” o “consensuada”. A tal respecto, desde el inicio de la Teoría Política Moderna que se sostiene dicha reflexión. Ya Hobbes afirmaba que: “El tirano tiene que dormir” denotando que ninguna acción del Estado puede sostenerse en el tiempo sólo a través del uso de la coerción física.

aumento en la producción de basura que tendencial y naturalmente generan las grandes ciudades sumado al crecimiento de la pobreza y exclusión social y al aumento, por causas de la devaluación, de la mercancía-basura, no sólo colocó en la *agenda pública* la *cuestión de los recolectores informales*, sino también la cuestión de la *gestión de residuos sólidos urbanos* que ya para el año 2001 evidenciaba el colapso de su sistema de gestión y el rechazo taxativo de la población de los municipios receptores de residuos integrantes del CEAMSE.

Al respecto, cabe destacar que si bien la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos denota una competencia estrictamente municipal, la problemática de la gestión de los RSU, con su consiguiente *arista social*, representada por los miles y miles de argentinos que a partir de la crisis se vieron volcados a esta actividad, generó desde los gobiernos provinciales y nacional la necesidad de *establecer políticas y programas* que posibiliten un mayor acercamiento a esta nueva realidad abordable desde dispositivos institucionales superiores a los de los niveles municipales. En tal sentido, las dos caras de esta realidad, la de los recolectores informales, por un lado; y la de la gestión de los residuos sólidos urbanos por otro, sumadas a la debilidad propia de los aparatos municipales encargados de dar respuesta al conflicto, configuraron un escenario en donde surge un repertorio de políticas, pocas veces coordinadas.

En virtud que la explosión de la crisis ha tenido un singular impacto en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires pero más precisamente en la Ciudad Autónoma, es de prever que la naturaleza de las acciones llevadas adelante en el ámbito del Gobierno de la Ciudad fuesen mayores en relación a lo actuado en otras dependencias gubernamentales, tanto del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires como de los Gobiernos Municipales del Conurbano.

En función de lo expuesto, se analizarán los marcos de acción en cuanto a las políticas desarrolladas en el ámbito Nacional, en la Provincia de Buenos Aires (enfaticando en el Área Metropolitana) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Antes de abordar las políticas *concretas* en términos de intervención materializadas en nuevas unidades político-administrativas y en programas y proyectos específicos, cabría destacar que una de las respuestas que surgieron desde el poder político fue la construcción de un andamiaje legal que se imaginó acorde de las nuevas necesidades.

Es decir, este andamiaje visibiliza el “cómo fue mutando” la mirada política sobre la problemática en las distintas jurisdicciones intervinientes. Paulatinamente se observa cómo se pasa de una visión tecnocrática-represiva, ‘*Cachattoriana*’ de la actividad (especialmente en la Ciudad de Bs. As. y su Área Metropolitana), hacia una *más inclusiva y social*, la que debería culminar en una *visión de corte integral* con la incorporación de compromisos de acción que conformen esquemas de políticas de estado que conduzcan a la efectiva integración de los recuperadores.

Al respecto y antes de abordar concretamente *la transición* de un modelo al otro, se analizará qué entendemos por una *gestión tradicional* en torno a la Gestión Urbana en general, y qué entendemos por un modelo *integral e inclusivo*.

En primer lugar, el modelo tradicional separaba el diseño y la ejecución y no establecía un camino sistemático para gestionar dichas políticas. El modelo emergente, en cambio, se enfoca en el proceso de estas políticas específicas sobre lo urbano más que en el producto o el resultado de las mismas.

En segundo lugar, el modelo tradicional implicaba una planificación y políticas sectoriales que han impedido ver por un lado, la complejidad de las problemáticas urbanas y por otro, no han podido evaluar acertadamente los impactos que los programas tenían

sobre el resto de los actores que componen lo urbano. Con el fin de superar estas limitaciones, en el presente se persigue la *integralidad de políticas* y la *coordinación horizontal y vertical* entre los diversos niveles territoriales administrativos de planificación ((Fernández Güell: 1997). Es por esto que, como se ha afirmado en la Introducción de este trabajo, se considera que la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos no puede ser analizada sólo y únicamente desde la perspectiva ecológica y del impacto ambiental, sino también desde la perspectiva social y de los impactos en los distintos actores implicados en este proceso de gestión.

En tercer lugar, la planificación tradicional era normativa y centralizada y ha entrado en crisis debido al cuestionamiento de su alto componente tecnocrático que excluía de toda decisión y proceso a los actores sociales implicados en las políticas públicas. Es por esto, que la tendencia actual es más inclusiva virando hacia mayores grados de participación y co-gestión entre las unidades estatales y los actores implicados en las diferentes políticas.

Por último, la orientación de políticas requiere conformar auténticas regiones que deben trascender los límites impuestos por las delimitaciones político- administrativas teniendo en cuenta la complejidad que va adquiriendo lo urbano propiamente dicho.

En la Ciudad de Buenos Aires la conformación de unidades político-administrativas que gestionen en diferentes áreas (residuos, políticas sociales, infraestructura, etc.) sobre la unidad urbana real, resulta imperiosa debido a dos razones fundamentales:

- La primera, por las fuertes desigualdades que se producen territorialmente en la ciudad segmentada. Desde el económico más concentrado a la mayor pobreza, en un territorio heterogéneo con dos sectores fundamentales: ciudad central (Capital Federal) y Gran Buenos Aires en un modelo centro-periferia, cruzado por la

distinción norte-sur que históricamente diferenció socioeconómicamente a la población.

- La segunda, debido precisamente a la gran fragmentación política que actúa sobre la ciudad real (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y Municipios en el Gran Buenos Aires) dejando de ser un gobierno de la Ciudad para convertirse en el gobierno de un segmento de la Ciudad (Pírez: 2000).

3.1.1. Nación

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable⁵⁶ desde el año 1998 viene desarrollando actividades relacionadas con la temática de los RSU tales como brindar asistencia técnica y financiera a pequeños y medianos municipios mediante la implementación del Plan Nacional de Valorización de Residuos (PNVR)⁵⁷ cuyos beneficiarios han sido organismos gubernamentales como privados. Mediante el PNVR se ha asistido técnicamente a 186 municipios, promoviendo la minimización y el reciclado de los RSU. En algunos casos también se ha prestado asistencia financiera, a modo de incentivo, para la adquisición de inmuebles y equipos menores destinados al procesamiento de RSU.

Asimismo, en el marco del Proyecto Gestión de la Contaminación BIRF 4281-AR, dentro del Componente denominado “Gestión Integral de la Calidad Ambiental a nivel

⁵⁶ Existen otras dependencias nacionales que abordan la problemática de los RSU en forma tangencial o financian proyectos para distintos municipios del país. En este trabajo no se desarrollarán estas políticas, en virtud de su falta de integralidad (como Política Nacional).

⁵⁷ El año 1998 fue declarado en nuestro país “Año de los Municipios”, siendo los municipios los responsables directos en la gestión de los residuos, se tomó ese año para dar inicio al Plan Nacional de Valorización de Residuos, dependiendo de la Dirección de Calidad Ambiental, Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental en aquel entonces. El Plan se implementó hasta el año 2002.

Provincial y/o Municipal” entre los años 2001 y 2004 se llevaron a cabo actividades relacionadas con la asistencia técnica para la realización de diagnósticos ambientales y desarrollo de sistemas de gestión integral en distintas situaciones geográficas del país⁵⁸; así como programas de *buenas prácticas* en gestión de residuos y otras actividades acordes a las particularidades de los municipios seleccionados.

En agosto de 2004, el Congreso de la Nación sancionó la *Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios –Ley N° 25.916* como norma de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental conforme al mandato constitucional establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994.

La legislación nacional de presupuestos mínimos exige la adopción de una gestión integral de residuos por parte de las provincias; es decir, la norma adopta el principio de la gestión integral que comprende a todas las etapas de la cadena de manejo, desde la generación en el hogar hasta la disposición final, pasando por las etapas intermedias de disposición inicial, recolección, transporte y tratamiento.

En la actualidad la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) que realizan los municipios dependiendo de su tamaño y de los recursos con que cuentan, comúnmente se reduce a la recolección domiciliaria, barrido y limpieza de calles haciéndose la disposición final en la mayoría de los casos en basurales a cielo abierto (BCA) con altos costos para la sociedad en términos ambientales, sociales y de salud.

En el año 2004 se comenzó por la formulación de una *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)*; entendida como un conjunto de medidas que tienden a implementar un Sistema de Gestión Integral de RSU en

⁵⁸ En todos los estudios abordados se solicitó la información acerca de la situación socio ambiental de los trabajadores informales, así como las posibilidades fácticas de incorporar a los mismos, al nuevo esquema de gestión planteado.

el territorio nacional, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la salud de la población, y a la preservación del ambiente.

En el marco de la aludida Estrategia, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con el apoyo del Banco Mundial, preparó el *Proyecto Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (PNGIRSU) BIRF 7362-AR*, que incluye propuestas de acciones futuras que puedan acordarse con los niveles provinciales y municipales involucrando además, a organizaciones no gubernamentales (ONG) y universidades.

El objetivo general de este proyecto expresa la necesidad de lograr una mejora en la salud pública y la calidad de vida de la población por medio de la implementación de sistemas GIRSU. Parte de la mejora ambiental sería el resultado del cierre de los BCA consecuente a la construcción de centros de disposición final y construcción de plantas de tratamiento que incorporen a los trabajadores informales en el circuito formal de los residuos.

Los objetivos específicos se pueden sintetizar en los siguientes:

- Construir centros de disposición final regionales y cerrar basurales a cielo abierto.
- Desarrollar marcos legales y regulatorios en los diferentes niveles de gobierno.
- Mejorar la gestión financiera municipal y la recuperación de costos para asegurar la sustentabilidad de la GIRSU.
- Apoyar la reinserción de los trabajadores informales de la basura.
- Establecer programas que promuevan el reciclaje y la minimización.

El Proyecto consta de tres componentes:

1) *Fortalecimiento Institucional* para capacitación y planificación estratégica de los gobiernos locales que se involucren en los lineamientos del Proyecto.

2) *Inversión para Centros de Disposición Final* incluyendo el cierre de los basurales existentes y, estaciones de transferencia y plantas de reciclaje donde se requieran.

3) *Reinserción Social* exclusivamente de los cirujas que estén trabajando en los basurales que se clausuren. En relación con este componente, se establecen las siguientes actividades específicas:

- a. Capacitación en el manejo de proyectos sociales.
- b. Asistencia técnica para la creación de micro emprendimientos y cooperativas.
- c. Promoción de acuerdos público-privados.

Es decir, el Proyecto apunta a promover la creación de empleos genuinos, tanto en lo que hace a la regularización laboral de los trabajadores informales (recolectores de materiales reciclables en basurales), como a través de su inclusión en los nuevos lugares de trabajo que se generen como consecuencia de la ejecución de sus distintas fases y componentes.

En el transcurso del año 2007, el PNGIRSU prevé asistir técnica y financieramente a las Provincias de Jujuy, San Juan y Chubut y a los Municipios de Rosario y General Pueyrredón.

Paralelamente al PNGIRSU y con el fin de contemplar los aspectos no cubiertos por éste, se implementa el “*Programa Ciudades que Recuperan (PCR)*” en el marco de la aludida Estrategia Nacional.

El PCR apunta a asistir a pequeños y medianos municipios a fin de promover la práctica de manejo ambiental de los RSU basado en la utilidad de estas materias como recursos, mediante la reducción, recuperación y reciclado y la disposición final adecuada de las fracciones no valorizables o el saneamiento de los basurales a cielo abierto.

El PCR presta asistencia tanto para la formulación de planes locales, el diseño e implementación deberá comprender acciones específicas tales como:

- Fomento de la separación en origen y recolección diferenciada.
- Tratamiento y aprovechamiento de la fracción orgánica por medio del compostaje o la biodigestión.
- Acondicionamiento para su posterior comercialización de la fracción inorgánica.
- Disminución del volumen de los residuos que van a disposición final.
- Planificación y optimización de la prestación de los servicios de recolección, sean estos privados o municipales.
- Identificación e integración en el sistema de los recuperadores informales y circuitos tradicionales de recuperación.
- Erradicación de basurales a cielo abierto, entre otras.

De lo antedicho y a modo de conclusiones preliminares, tomando a la crisis de 2001 como punto de partida para el análisis, se observa que:

1° Si bien a nivel nacional se ha desarrollado legislación y programas tendientes a incorporar a la problemática como “política de Estado”, los alcances e impactos de los mismos han resultado escasos, dado que en las jurisdicciones donde se ha intervenido a través de estos programas, el conflicto permanece.

2° Hasta el momento, es poca o nula la intervención del Estado Nacional en grandes conglomerados urbanos (específicamente en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires) que ha quedado expresamente excluida de la Estrategia Nacional.

3° El Estado Nacional no ha cumplido su rol indelegable de coordinador/ mediador entre los intereses de los gobiernos municipales y provinciales en la búsqueda de soluciones acordadas con respecto a la regionalización de la gestión de los residuos.

3.1.2. Provincia de Buenos Aires

La *Ley 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos* vigente desde el 20 de diciembre de 2006, representa para la provincia de Buenos Aires un nuevo modelo de tratamiento de los residuos. Dicha Ley, fija los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos de acuerdo con las normas establecidas en la Ley Nacional N° 25.916, reforzando y fortaleciendo el papel y la responsabilidad de los municipios en la gestión integral de residuos.

El '*problema de la basura*' constituye actualmente uno de los mayores desafíos de la gestión ambiental para la provincia de Buenos Aires, dada la gran cantidad de basurales a cielo abierto existentes y por consiguiente, la necesidad imperiosa de su erradicación, sumada a la enorme cantidad de familias vinculadas a éstos.

El Poder Ejecutivo a través de la Autoridad Ambiental Provincial es el encargado de ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la Ley 13.592.

La misma, propone reducir en un 30% los residuos que van a disposición final en un plazo de 5 años, instrumentado por etapas (art.6)⁵⁹. Asimismo, promueve la gestión regional de sistemas de procesamiento, reducción, reutilización, reciclaje, valoración y disposición final de los residuos, formulando o aprobando los planes y programas de escala e incidencia regional (art.5 inc.2).

⁵⁹ Se observa que, aunque los objetivos de la Ley Provincial no son tan ambiciosos, guarda cierta sintonía con la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires, conocida como Basura Cero.

El 20 de junio de 2007 venció el plazo para la presentación de los planes municipales ante la Secretaría de Política Ambiental (SPA) acorde a lo que fija la Ley⁶⁰. A la fecha, de los 134 municipios bonaerenses, 70 presentaron su plan de gestión.

La propuesta a presentar requería que cada municipio informe a la SPA sobre sus mecanismos de tratamiento de residuos y elabore un programa acorde a su realidad, al número de habitantes y a las toneladas de residuos que generan.

Alguno de los municipios que presentaron el Plan son: La Matanza, Morón, San Fernando, Ensenada, Brandsen, Luján, Mercedes, Zárate, Tapalqué, Pehuajó, Dolores, Chacabuco, Lobos, Tornquist, Villarino, Colón, Azul, Pinamar, Chascomús, Capitán Sarmiento, Bolívar, San Antonio de Areco, Lincoln, Rivadavia, San Andrés de Giles, Pila, Exaltación de la Cruz, General Alvarado, Punta Indio, Saladillo y Coronel Pringles⁶¹.

El CEAMSE también presentó un informe pormenorizado sobre la recomposición de los sitios de disposición final de acuerdo al programa de cierre establecido para González Catán y Ensenada; así como la ampliación del reciparque de San Martín. Al respecto, el art. 8 de la Ley hace referencia sobre los municipios que disponen sus residuos en el CEAMSE. “los municipios comprendidos en el Decreto Ley N° 9.111/78 tienen un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley para manifestar su continuidad o no con lo estipulado en el art. 3 de la norma precitada y notificar de ello a la CEAMSE y a la Autoridad Ambiental Provincial.

Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento alguno, se reportará que el Municipio continúa adherido al sistema de la CEAMSE. En el supuesto de que un

⁶⁰ El Formulario Guía de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos que deben completar los municipios puede bajarse de la página de la Secretaría de Política Ambiental <http://www.spa.gba.gov.ar>

⁶¹ Dicha información se obtuvo de la página institucional de la Secretaría de Política Ambiental.

Municipio no continúe, debe dar cumplimiento a su Programa de Gestión Integral de residuos sólidos urbanos con las exigencias de la presente Ley en lo atinente a la disposición final.

En resumen, la norma fija los mecanismos para garantizar un correcto tratamiento de los residuos desde su generación hasta su disposición final en todos los municipios bonaerenses. Sin embargo, aunque en su artículo 3 establece los principios y conceptos básicos sobre los que se funda la política de la gestión integral de residuos, éstos no dejan de ser sólo aspectos formales o declarativos, ya que es común que el tratamiento que realizan los municipios bonaerenses consista en su indiscriminada disposición en basurales a cielo abierto y sólo en pocos casos, en rellenos sanitarios.

Por otra parte y con antelación a la sanción de la Ley, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de la Producción, lanza en el año 2005 el *Programa “Sin Desperdicios”* que apunta a generar una política de estado con respecto a los modelos de gestión de residuos sólidos urbanos en toda la provincia de Buenos Aires mediante la instalación y operación de plantas de clasificación y reciclado de residuos, buscando la inclusión social y laboral y la formalización de los trabajadores del reciclado además del fortalecimiento de cooperativas de trabajo y la concientización de la población en los aspectos ambientales vinculados a los residuos.

El Programa lleva a cabo básicamente dos tipos de actividades: una que prevé financiamiento a municipios para la instalación de plantas de minimización y a su vez, reciban ayuda técnica y capacitación y; la otra que ayuda a cooperativas y emprendimientos que ya existen para la que se capaciten y para que cuenten con sus elementos de trabajo.

Los municipios de Alberti, Benito Juárez, Carlos Casares, General Paz, General Viamonte, Hipólito Irigoyen, Lobos, Suipacha y 25 de Mayo fueron los primeros en firmar el convenio que prevé el financiamiento por parte de la Provincia para la instalación de plantas de minimización de RSU. Asimismo, se acordó con la Fundación Eco Raíces la puesta en marcha de planes de capacitación y sensibilización para la instalación de las mismas.

Mediante la firma del Convenio para la Puesta en Marcha de Plantas de Minimización y Reciclado de RSU, el Ministerio de la Producción gestiona el otorgamiento a la municipalidad de un subsidio no reintegrable para la adquisición de los bienes de capital necesarios para la puesta en marcha de la planta, que no podrá exceder la suma total de \$ 100.000 por municipio asistido. El costo de la maquinaria a adquirir deberá guardar proporción con las toneladas de RSU a tratar por día con las mismas (según cláusula sexta del Convenio).

Así como los municipios, diversas cooperativas de cartoneros y asociaciones civiles han sido receptoras del subsidio. Estos son los casos de Asociaciones Civiles que se encuentran gestionando dos de las plantas sociales del Complejo Ambiental Norte III del CEAMSE.

A modo de ejemplo, puede citarse el aporte de 75.000\$ que recibió la Asociación Civil SOC.TRA.CON. (Socorrer, Trabajar, Construir) para la adquisición de las enfardadoras que se encuentran en la planta social “Un Nuevo Amanecer” del CEAMSE que opera y gestiona dicha asociación.

SOC.TRA.CON tiene sede en el barrio Malvinas de José León Suárez y tiene cuatro años de existencia. Sus primeras actividades estuvieron relacionadas a los comedores infantiles. Luego decidieron que debían hacer algo con la cuestión de la basura ya que, cada

vez, eran más los vecinos que iban al CEAMSE a revolver los residuos. Una idea que pudo concretarse con la colaboración del CEAMSE para la construcción y puesta en marcha de la planta, sumada al subsidio recibido por el Programa “Sin Desperdicio” a través del Ministerio de la Producción para la compra de las prensas necesarias. Esta iniciativa ha logrado emplear a 78 trabajadores en dos turnos rotativos que reciben diariamente 70 toneladas de residuos, de los que se recuperan alrededor del 23%.

La Cooperativa Reciclando Sueños (de la cuál se habló en el capítulo anterior) ha sido también, una de las beneficiarias de la iniciativa. En el año 2006 recibió de dicho Programa una ayuda financiera para la adquisición de equipamiento. Con ese subsidio la misma cooperativa se encargó de diseñar y construir las máquinas necesarias para el reciclado del plástico; como ser una lavadora, una secadora y una moledora. Quizás éste sea un caso digno de ser mencionado ya que, más allá del subsidio otorgado a la Cooperativa, existe un acompañamiento de algunos representantes del Programa en las tareas y propuestas que Reciclando Sueños está llevando a cabo en el barrio de Aldo Bonzi, Partido La Matanza. Han colaborado en la gestión de algunos trámites de la Cooperativa ante el municipio y los han acompañado en el proceso de concientización de los vecinos para la separación en origen, entre otras actividades.

En resumen, de la intervención provincial en la materia surgen algunas reflexiones sobre la gestión de residuos que está llevando a cabo. A saber:

1° La minimización de los residuos tanto como su valorización, ya sea para disminuir los impactos ambientales y los costos derivados de su manejo, como para fomentar el reciclado con su consiguiente aprovechamiento comercial generando alternativas de empleo para los sectores más vulnerables, constituyen criterios que tienden a

consolidarse como objetivos centrales de la gestión integral de los residuos, según está plasmado en la Norma Provincial.

Sin embargo, y a pesar de como se mencionara anteriormente, el tratamiento integral de los RSU y las miles de familias vinculadas a los mismos es un grave problema para el distrito; hoy por hoy, las políticas implementadas en la Provincia distan de ser una *'solución'* para los trabajadores informales que hurgan en la basura o recorren las calles diariamente. Sólo pueden mencionarse como *'exitosos'* algunos casos donde la incorporación de trabajadores cooperativizados en la gestión de plantas de tratamiento ha significado una mejora en la actividad que realizan, un aumento de la remuneración que perciben, entre otras; y por lo tanto, una mejora en sus condiciones de vida en general.

2° Por otra parte y no menos importante, se observa una nítida imposibilidad del gobierno provincial para coordinar y conducir (al menos hasta la actualidad) la colisión de intereses entre municipios exportadores y receptores de residuos. Prueba de ello, han sido los sistemáticos fracasos producto del rechazo de la población al CEAMSE y al Ejecutivo Provincial al momento de definir la localización de nuevos sitios de disposición final para los residuos. Es evidente que, la manifiesta y activa participación de la sociedad civil a la hora de definir la gestión de los residuos en sus municipios ejerce una presión en los gobiernos locales y provincial que obliga, de ahora en más, a estos últimos a consensuar la política de residuos con la ciudadanía.

3.1.3. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se hiciera referencia, una de las formas de evaluar los cambios ocurridos en materia de políticas en los distritos es primeramente analizando las modificaciones de las

normativas y en segundo lugar, su campo de aplicabilidad efectivo, traducido en la implementación de programas para tal fin.

Con anterioridad a la crisis del 2001 la normativa existente en la Ciudad Autónoma de Bs. As. no escapaba a la visión tecnocrática –represiva de la última dictadura militar. Como se ha analizado dicha visión en torno a la cuestión de los residuos sólidos urbanos estuvo centrada en una supuesta *resolución técnica –apolítica*, siendo el cirujeo una *anomalía de la gestión* susceptible a ser corregida a partir de diferentes dispositivos institucionales represivos.

La Ordenanza N° 33.581/77 dictada por la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y vigente desde 1977, establecía en su artículo 6° la prohibición de realizar actividades de selección, recolección y manipuleo de los residuos sólidos fuera de las actividades pertenecientes al circuito formal de recolección de residuos. El artículo rezaba:

Art. 6° - Queda prohibida la selección de residuos domiciliarios, su recolección, adquisición, venta, transporte, almacenamiento o manipuleo en contravención a las normas reglamentarias pertinentes o la remoción de los residuos que se depositen en la vía pública, en sus respectivos recipientes, para su retiro por parte del personal afectado a tales tareas.

Asimismo, la Ordenanza N° 39.874/84, dictada a comienzo de la apertura democrática por el Concejo Deliberante de la Ciudad, establecía las penalidades para aquellos que realizaran las actividades prohibidas. La misma especificaba que:

“La selección de residuos domiciliarios depositados en la vía pública, su recolección, adquisición, venta, transporte, almacenaje y/o manipulación en contravención a las normas reglamentarias pertinentes con multa de \$a 600 a \$a 6.000 y/o clausura hasta 30 días y/o arresto hasta 10 días”.

Lo expuesto, marca claramente *una continuidad* en el esquema de gestión preconcebido y ejecutado por las autoridades que consideraban toda aquella actividad realizada por otros actores ajenos a los circuitos formales de gestión de residuos sólidos urbano (CEAMSE y empresas de recolección de basura) como clandestina y, por consiguiente, punible de multas y sanciones.

A partir del año 2001, como respuesta a la crisis y a la eclosión de los recolectores informales, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sancionaron diferentes instrumentos legales que llevaron a un cambio radical en cuanto a la visión de los residuos y su gestión. Es el caso de la *Ley N° 992/03* que permitió la recuperación de los materiales reciclables y reutilizables, y deja sin efecto, como disposición final, el entierro indiscriminado de los residuos en los rellenos sanitarios. De esta forma, el artículo 7° de dicha Ley deroga expresamente los artículos citados de las ordenanzas anteriormente mencionadas (art. 6 de la Ordenanza N° 33.581 y art. 22 de la Ordenanza N° 39.874).

Por otra parte, promovió la incorporación progresiva del reciclado y reconoce a los recolectores informales (cartoneros) como recuperadores urbanos y pauta su incorporación como actores integrantes de la gestión⁶². A fin de formalizar la inclusión de los recuperadores en el sistema, la Ley crea dos registros, el *Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR)*, donde deben inscribirse los recuperadores individuales y el *Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME)*, donde deben inscribirse las cooperativas y asociaciones de recuperadores. La inscripción en dichos registros permite a los recuperadores acceder al

⁶² La Ley 992/03 sancionada en enero de 2003, surge primeramente como una *respuesta política* más que técnica a la necesidad de ordenar la actividad informal e incorporar a los recuperadores a un esquema formal de trabajo.

sistema formal y recibir de la autoridad encargada de la confección del registro, una credencial, vestimenta de trabajo, guantes y el equipamiento necesario a fin de desarrollar la actividad y equiparar la recolección al sistema de higiene urbana (art. 4).

En ese sentido, la Ley contempló la capacitación de los inscriptos, en temas tales como la protección de la salud, la higiene y la seguridad laboral durante el ejercicio de la actividad. Asimismo, establecía la obligación de la Autoridad de Aplicación de promocionar una adecuada planificación de la actividad evitando que la misma menoscabe la limpieza e higiene de la Ciudad (art. 6).

Como consecuencia de la reglamentación de la Ley en mayo del 2003, se crea una dependencia dentro de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable para regular la actividad: el *Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PRU)*⁶³.

El PRU en el año 2006 cambió su designación transformándose en la Dirección de Políticas de Recuperación y Reciclado de Residuos; es decir, intentaba abandonar su perfil más asistencialista hacia el *actor cartonero*, apostando a la consolidación de una política integral de gestión que se estructurara en la recuperación y reciclado integral de los residuos; política que tenía su correlato en la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, más conocida como Ley Basura Cero.

El 12 de enero de 2006 se publicó en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la *Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos* aplicable

⁶³ Como se hizo referencia, esta Ley buscó desde la política dar una respuesta solidaria y, si se quiere, protectora de la persona (cartonero) intentando mejorar sus condiciones de trabajo; pero lejos estuvo de generar instrumentos que permitan favorecer las prácticas de recuperación desde una perspectiva integral (en cuanto a la gestión) y evitar, de esta forma, la vulnerabilidad de los actores.

a todos los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta norma tiene como objeto establecer un conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, los seres vivos y los bienes. En este sentido, la Ciudad adopta como principio para la problemática de los residuos sólidos urbanos el concepto de Basura Cero, entendiendo que el mismo consiste en la aplicación del principio de *reducción progresiva* de la disposición final de los residuos sólidos urbanos por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado (art. 2).

Por otra parte, fija un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos que conllevará a una disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios tomando como base los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2004. Estas metas a cumplir serán de un 30% para el 2010, de un 50% para el 2012 y de un 75% para el 2017. Se prohíbe para el año 2020 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables (art. 6).

La cantidad declarada por el CEAMSE de residuos enviados durante el año 2004 es de un millón cuatrocientas noventa y siete mil seiscientos cincuenta y seis (1.497.656) toneladas. Por lo tanto, la cantidad de toneladas máximas a ser dispuestas en rellenos sanitarios, según las metas establecidas en la Ley son las siguientes:

Ton. máximas a ser dispuestas en rellenos sanitarios Año 2010	Ton. máximas a ser dispuestas en rellenos sanitarios Año 2012	Ton. máximas a ser dispuestas en rellenos sanitarios Año 2017
1.048.359	748.828	374.414

Como se observa, la norma intenta modificar el paradigma de la gestión de los residuos en la ciudad, ya que para su cumplimiento efectivo resulta necesario un cambio de hábitos, tanto de consumo como de manejo de los residuos sólidos urbanos por parte de la comunidad.

La Ley, a lo largo de todo su articulado, contempla la incorporación de los recuperadores urbanos y establece entre sus Objetivos Generales (art. 10) garantizar el cumplimiento del artículo 3° de la Ley N° 992/03 y desarrollar instrumentos de planificación, inspección y control con participación efectiva de los recuperadores urbanos.

En primera instancia, la norma establece que se deberá implementar la separación en origen y la disposición inicial selectiva en fracciones de residuos húmedos y secos. Dentro de este esquema de gestión la Ley prevé la inclusión de los recuperadores urbanos en las actividades relacionadas con la fracción de residuos secos, ya sea la recolección, transporte y/o selección. Asimismo, establece que los recuperadores urbanos tendrán prioridad en dicha inclusión.

A tal fin, el artículo 43° establece que:

“Tendrán garantizada la 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, los que deberán adecuar su actividad a los requisitos que establece la presente, de acuerdo con las pautas que establezca la reglamentación, impulsando su adecuación y de acuerdo con los diferentes niveles de organización que ostenten, con la asistencia técnica y financiera de programas dependientes del Poder Ejecutivo”.

En consecuencia con lo establecido en el dicho artículo, el siguiente establece que:

“La Ciudad adoptará las medidas necesarias para establecer 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). Dichos créditos y subsidios tendrán como único destino la adquisición de bienes de capital dirigidos al objeto principal de su actividad de acuerdo a lo que determine la Ley de Presupuesto”. (art. 44)

3.1.3.a) Políticas y Programas ejecutados a partir del cambio de paradigma.

El cambio de paradigma hacia uno tendiente a una visión más integral, participativa e inclusiva, en términos de apropiación de esta problemática social como parte de la gestión de residuos sólidos urbanos, se fue plasmando a partir del año 2003 en las diferentes estrategias y líneas de acción que el Gobierno de la Ciudad viene desarrollando en materia de residuos hasta el día de la fecha.

Es decir, en respuesta a la crisis, se puede establecer distintos ejes o líneas de acción que intentaron (e intentan) dar cuenta de este cambio.

1° La *creación del PRU*, Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como ya fuera mencionado en el apartado anterior.

2° Aprobación del *Pliego Licitatorio 6/2003 del Servicio de Higiene Urbana*, que marcó dos cambios fundamentales en relación al servicio de recolección y la modalidad de cobro del mismo.

3° La *construcción de Centros Verdes* especificada en el anexo XIV de dicho Pliego, con su posterior correlato en la Ley 1.854.

4° El *Plan de Contenerización* en la vía pública.

5° El *Programa de Grandes Generadores*, también como parte de la campaña de Separación en Origen.

6° El *Registro de Vecinos Voluntarios* como parte de la campaña de Separación en Origen, en el marco de la Ley Basura Cero.

A su vez, estas líneas de acción que la Ciudad ha encarado en materia de residuos y que pueden identificarse como las '*más generales*', engloban otras tantas que simultánea y paralelamente se ponen en marcha como complemento o apoyo de éstas. Podemos citar aquí a los operativos de *Promoción Ambiental* llevados a cabo por un Cuerpo de Promotores Ambientales⁶⁴; las *Campañas de Educación Ambiental* que tienen como

⁶⁴ Constituido por aproximadamente 85 agentes capacitados en temáticas medioambientales, cuya función es desarrollar acciones directas en la vía pública y de relación con la comunidad y, promover y difundir las políticas ambientales.

finalidad concientizar sobre la separación en origen, el reciclado y la recuperación de materiales⁶⁵; entre otras. A continuación se abordarán cada uno de los ejes planteados.

- El *PRU*: fue el primer programa que se desarrolló desde el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cumpliendo un rol central en cuanto a la creación de los Registros anteriormente citados, en cuanto a la capacitación de los recuperadores y en cuanto a la asistencia en la prestación de servicios sanitarios (vacunación), entrega de credenciales y elementos de seguridad (pecheros y guantes).
- *Pliego Licitatorio 6/2003 Servicio de Higiene Urbana*: como fue mencionado, la nueva concesión iniciada en febrero de 2005, marca dos cambios en relación al servicio de recolección que se prestaba hasta ese entonces y a la modalidad de cobro del mismo. Por un lado, se divide a la ciudad en 6 *zonas*, de las cuales 5 están a cargo de empresas privadas y 1 se reserva la Ciudad de Buenos Aires (como zona testigo); quedando de esta forma, la totalidad de la ciudad cubierta con servicio de recolección domiciliaria.

El mapa de zonas de prestación del servicio se conforma de la siguiente manera:

- 1- CLIBA: presta el servicio en Zona 1, abarca Balvanera, La Boca, Constitución, Monserrat, Puerto Madero, Recoleta, Retiro, San Nicolás, San Telmo, parte de Almagro, Palermo y Barracas.
- 2- AESA: presta el servicio en Zona 2, cubre los barrios de Palermo, Colegiales, Belgrano, Nuñez, parte de Villa Crespo y Chacarita.
- 3- URBASUR: presta el servicio en Zona 3, abarca Soldati, Pompeya, Parque Patricios, Parque Chacabuco, Caballito, Almagro y San Cristóbal.

⁶⁵ A modo de ejemplo, puede mencionarse la campaña “En las escuelas separamos los residuos” que se está llevando a cabo entre los meses de agosto y septiembre de 2007. Los cursos se organizarán en función de la publicación de los colegios y la zonificación de la recolección de residuos. En estas reuniones se les entregarán los cestos donde se podrán disponer de manera diferenciada los distintos tipos de residuos secos: por un lado, se tirarán el papel y el cartón, y por el otro los plásticos, vidrios, textiles y metales.

- 4- NITTIDA: presta el servicio en Zona 4, abarca Versalles, Villa Real, Villa Luro, Montecastro, Vélez Sarsfield, Flores, Villa Santa y Villa Devoto.
- 5- ENTE DE HIGIENE URBANA: presta el servicio en Zona 5⁶⁶, cubre Villa Riachuelo, Liniers, Villa Lugano, y parte de Soldati.
- 6- INTEGRA: presta el servicio en Zona 6, abarca Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Villa General mitre, Agronomía, Coghlan; Villa Ortúzar, Villa Crespo, Paternal y Saavedra.

El otro cambio del que se hiciera referencia, tiene que ver con el pago del servicio donde las empresas no cobrarán ya por cantidad de basura recogida sino por zona limpia⁶⁷. El concepto de “zona limpia”, como figura en el pliego licitatorio pretende incorporar criterios holísticos de sanidad y cuidado integral del ambiente, en contraste con los criterios economicistas que se utilizaban en el antiguo cobro del servicio.

- *Centros Verdes*: su construcción fue prevista en el anexo XIV del Pliego Licitatorio 6/2003 donde a cada empresa prestataria del servicio de higiene urbana le corresponde montar uno en su zona. Cada uno de estos Centros Verdes será operado por una Cooperativa de Recuperadores Urbanos que trabajará con los residuos provenientes de la recolección diferenciada. Actualmente la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un único Centro Verde en el Bajo Flores. La reglamentación de la Ley Basura Cero ha impulsado la concreción de los 5 restantes, dado que fija metas en términos de reducción de la cantidad de basura que se dispone en el CEAMSE. Se prevé para octubre de 2007, la inauguración del Centro Verde de Villa Soldati, en el mes de noviembre sería en Retiro, Villa

⁶⁶ La Zona 5 en el pliego licitatorio queda en manos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El servicio de recolección lo realiza el Ente de Higiene Urbana.

⁶⁷ Algunos sostienen, que el cambio de modalidad de pago del pliego licitatorio que modifica el cobro por peso por área limpia, favorecía directamente a las empresas que en momentos de la crisis verían reducidas sus ganancias por la reducción de los volúmenes generados.

Riachuelo y Saavedra estarían finalizados para diciembre y en enero de 2008 se concluiría con el de Almagro, según fue anunciado por el Jefe de Gobierno Porteño, Sr. Jorge Telerman.

- *Plan de Contenerización:* Los contenedores dispuestos en las calles de la ciudad de Buenos Aires tienen como objetivo ordenar la contenerización de residuos para mantener más limpia la vía pública. Las bolsas de residuos que se dejaban en la calle, ahora deberán ser depositadas en los mismos en cualquier momento del día, todas las veces que sea necesario. La medida apunta a prevenir la acumulación de bolsas de basura en las veredas o fuera del horario de recolección y el desparramo de los residuos en las calles porteñas y a la separación diferencial “*secos*” y “*húmedos*”. Los residuos secos alimentarán las plantas de clasificación gestionadas por las cooperativas. La implementación de este Plan se realiza acompañada por campañas de información y concientización.
- *Programa Grandes Generadores:* se realiza como parte de la campaña de “separación en origen”, al igual que el Registro de Vecinos Voluntarios. La medida establece la obligatoriedad de los grandes generadores de separar los residuos y disponerlos en forma diferenciada entre “*húmedos*” y “*secos*” haciendo referencia a los hoteles de cuatro y cinco estrellas, edificios públicos (administrativos) del Gobierno de la Ciudad, Corporación Puerto Madero y edificios de propiedad horizontal que tengan más de 19 pisos radicados en la Capital⁶⁸.

⁶⁸ Ver Res. N°50/SPTYDS/2005 50 SPTYDS El Ministerio de Medio Ambiente cuenta con un Área de Generadores Responsables de la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano, Subsecretaría de Higiene Urbana donde podrán realizarse las consultas telefónicamente al 4323 8000 (int. 4099/4393) y al 4394 3607.

- *Registro de Vecinos Voluntarios*: este Registro fue diseñado en el marco de la campaña de “*separación en origen*” como establece la Ley Basura Cero. En el mismo podrán anotarse todos aquellos vecinos que quieran separar los residuos en los barrios donde no hay contenedores. A través de un 0800, líneas telefónicas y correo electrónico, los vecinos podrán consultar cómo y adonde llevar sus residuos reciclables. La finalidad es que luego de la separación que realizan los vecinos, estos residuos secos se canalicen hacia las plantas de clasificación o Centros Verdes.

En síntesis, es evidente que desde la crisis de 2001, el poder político de la Ciudad ha tomado cartas en el asunto incorporando no sólo el tema en la agenda política, sino que también, ganó la agenda social. No obstante, el comportamiento del gobierno porteño podría definirse como dubitativo, en cuanto a la aplicación efectiva de las políticas que la Legislación del distrito establece.

En la actualidad, funciona sólo la planta de clasificación del Bajo Flores y su funcionamiento podría describirse como embrionario. También se observa que la generación de residuos del año 2006 con respecto al 2005, lejos de disminuir los volúmenes dispuestos en el CEAMSE, aumentaron un 4% aproximadamente⁶⁹.

3.2. Políticas Sociales dirigidas a sectores vulnerables.

Se analizará ahora la política existente tanto a nivel nacional y provincial, como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con respecto a los recuperadores de residuos sólidos

⁶⁹ Extraído del artículo “Cada vez reciben más basura los rellenos sanitarios de la CEAMSE” Diario Clarín, 9 de julio de 2007.

urbanos que realizan su tarea de manera no asociada. En este sentido, se observa en rasgos generales que las políticas sociales ejecutadas en las diferentes jurisdicciones están efectivamente focalizadas hacia *los sectores vulnerables* en general, sin tener en cuenta las particularidades específicas que conlleva ser un recuperador individual informal. En lo que sigue de este capítulo, por consiguiente se analizará, en primer lugar, la oferta de las unidades político- administrativas que trabajan con los sectores más vulnerables en general y, con los recuperadores informales en particular; para en segundo lugar, reflexionar sobre la *orientación y carácter* de las políticas sociales dirigidas hacia nuestro grupo de análisis.

3.2.1. Políticas Sociales en el ámbito Nacional.

A nivel nacional existen dos Ministerios encargados de las políticas sociales tendientes directamente⁷⁰ a mejorar el bienestar de los sectores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social: el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El primero, tiene tres grandes planes que otorgan activos materiales, culturales y relacionales a los hogares y comunidades menos favorecidas: el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*, el *Plan Familias* y el *Plan de Desarrollo Local y Economía Social*.

El *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* tiene como objetivo brindar asistencia alimentaria a los hogares, facilitar la auto-producción de alimentos a familias y redes prestacionales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados. El mismo, es implementando

⁷⁰ Podemos señalar también el Ministerio de Educación, aunque dada la franja etárea media de los recuperadores informales, sumado a la “universalidad” de las políticas de Educación, se ha optado por no incluirlas en el análisis.

gradualmente en el ámbito nacional a partir del segundo semestre del 2003, constituyéndose como el único Plan a nivel nacional dedicado a la asistencia alimentaria⁷¹.

El *Plan Familias* es considerado central en el Ministerio. El desarrollo del Plan comprende acciones de prevención, promoción y asistencia tales como los programas de ingresos, de los cuales los más conocidos son el Familia por la Inclusión Social y el de Pensiones No Contributivas.

El componente más importante del Plan es la ayuda monetaria directa a hogares en situación de pobreza. Esto se debió al paulatino traspaso del antiguo Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Actualmente alrededor de 250 mil⁷² familias se han inscripto en este Plan que tiene como finalidad entregar activos monetarios y no monetarios a los hogares en riesgo social.

La prestación monetaria consiste en un ingreso no remunerativo mensual a aquellos hogares cuyo ingreso (mensual) no supera el Salario Mínimo Vital y Móvil. Este ingreso varía en función de la cantidad de niños/as o adolescentes menores de 19 años a cargo ó discapacitados de cualquier edad. El monto va de 155 pesos (si el hogar posee un menor a cargo) hasta 305 pesos (si posee más de siete). El monto promedio que destina el Ministerio a los hogares es actualmente de 250 pesos.

A la par de los activos monetarios directos, el Estado otorga un conjunto de dispositivos institucionales para fortalecer los activos culturales y sociales de los hogares vulnerables, como por ejemplo, el compromiso familiar con la educación y la salud de los menores a cargo.

⁷¹ El mismo es producto del esfuerzo por integrar y unificar en materia alimentaria en un mismo Plan, a otros programas y políticas que se venían desarrollando de manera desarticulada a nivel nacional desde los 90'.

⁷² En función a datos del Ministerio de Trabajo al año 2007 www.trabajo.gov.ar

Como se verá más adelante dicho Plan contiene en su diseño aspectos altamente criticables y no asegura, ni remotamente, que los beneficiarios del mismo puedan salir de las situaciones de pobreza crónica en que se encuentran.

El tercer Plan del Ministerio es el *Plan de Desarrollo Local y Economía Social*. El mismo tiene como objetivo lograr el desarrollo social económicamente sustentable permitiendo generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias.

El Plan contiene entre sus componentes:

- El apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos.
- El fortalecimiento institucional de los proyectos, y
- La asistencia técnica y capacitación para pequeñas unidades de producción y sus titulares de derecho en los proyectos de desarrollo local y economía social⁷³

En síntesis, contiene una cartera flexible de financiamiento a proyectos productivos, micro-emprendimientos, capacitación en oficio y *empoderamiento* materializado en proyectos socio-comunitarios.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social posee también, un conjunto de políticas destinadas a los individuos y hogares con problemas crónicos de desempleo y trabajo informal. Continúa administrando los Planes Jefes y Jevas de Hogar que, iniciados en el 2002, aún cuentan con alrededor de un millón de beneficiarios y que están destinados a todo Jefe o Jefa de Hogar desocupado que tenga un hijo menor de 18 años o mayor con discapacidad. Se otorgan activos monetarios de 150 pesos y como contraprestación el jefe de hogar, en principio, debe tener una dedicación horaria no

⁷³ Extraído de la página oficial de Ministerio: www.ministeriodedesarrollosocial.gob.ar

inferior a cuatro horas ni superior a seis. Por su parte, los hijos a cargo deben asistir a la escuela y cumplir el calendario de vacunación obligatoria⁷⁴.

Por otro lado, se traspasaron beneficiarios del Plan Jefes y Jefas al Seguro de Capacitación y Empleo; este último recibió 70 mil beneficiarios. El objetivo del mismo es fomentar la capacitación laboral y la orientación laboral para lo cual se establecen exigencias en este sentido. Como se verá en el próximo apartado creemos que el diseño de dicho Plan parte de una conceptualización errónea de las profundas causas que generan las situaciones pobreza y vulnerabilidad de gran parte de la población de nuestro país.

Paralelamente, otro programa implementado por el Ministerio es el de *Reinserción Laboral* que incentiva a las empresas a incorporar personas desocupadas o beneficiarias del Plan Jefes obteniendo un 50 % de descuento en las contribuciones que deberán realizar por el nuevo trabajador. En el caso de ser un beneficiario del Plan Jefes, durante los primeros seis meses el empleado seguirá percibiendo los 150 pesos de la asignación no remunerativa prevista por el Programa. Dicha suma, será “*descontada del salario que deberá abonar el empleador*”. Por ejemplo, “sobre un sueldo de 450 pesos, abona 300 pesos la empresa y sobre este importe, habría un 50% de descuento en las contribuciones patronales”⁷⁵.

3.2.2. Políticas Sociales en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

En la provincia, a raíz de la grave crisis social que afecta especialmente al conurbano, se ha configurado un conjunto de Programas y Planes Sociales tendientes a dar un *soporte institucional mínimo* a partir del otorgamiento directo de activos materiales,

⁷⁴ Con respecto al inicio del Plan Jefes, su diseño y evolución de los primeros años, véase Golbert, Laura:2004

⁷⁵ Extraído de la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social www.trabajo.gov.ar

relacionales y culturales a los hogares vulnerables. Pueden señalarse entre estos planes, programas y medidas específicas los siguientes: Plan Más Vida, Programas Barrios Bonaerenses y El Trabajo Dignifica.

El *Plan Más Vida* tiene como objetivo mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes comunitarias. Básicamente, se otorga a las familias vulnerables módulos alimentarios y se consolida el capital social comunitario, a partir de las actividades de las Manzaneras, Comadres, familias y agentes comunitarios formados en conocimientos y saberes específicos a fin de contribuir al fortalecimiento de la comunidad. El mismo se ejecuta en casi la totalidad de Municipios que componen el Área Metropolitana de Bs. As.

Por su parte, el *Programa Barrios Bonaerenses* apunta a incluir a la población desocupada en proyectos productivos, de capacitación, de apoyo institucional o de obra. El mismo consiste en la transferencia directa de ingresos (subvenciones) mensuales de apenas 150 pesos y la asistencia técnica para la elaboración de proyectos gestionados por municipios y asociaciones civiles.

El tercer programa, *El Trabajo Dignifica* brinda financiamiento, seguimiento y asistencia técnica a las Unidades Familiares de Auto-Producción de Alimentos, Ferias de Intercambio y Comercialización de abastecimiento local y de exposición regional que puedan motorizar, mostrar y comercializar los esfuerzos de los pequeños productores de bienes y servicios de la economía social.

3.2.3. Políticas Sociales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

En la Ciudad, las acciones destinadas a los hogares vulnerables se realizan principalmente desde el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales. El principal programa del Ministerio es el de *Ciudadanía Porteña "Con todo Derecho"* que comenzó a funcionar en el mes de noviembre de 2005. El mismo está destinado a los hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza, enfatizando su accionar en los hogares con mayor vulnerabilidad por la presencia de embarazadas, menores de 18 años, discapacitados y adultos mayores.

Los objetivos del Programa son, entre otros, contribuir con la disminución de la desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asegurar la disminución de la indigencia y reducir significativamente la cantidad de hogares en situación de pobreza y establecer un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo.

Por su parte, el *Programa VALECIUDAD* está dirigido a las familias que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas alimentarias. Las familias reciben una chequera mensual que contiene vales para comprar alimentos. El valor total de la chequera varía según la cantidad de miembros de las familias, asignando un monto que cubre entre un 20 y un 30 % del costo de la Canasta Básica de Alimentos⁷⁶.

Existe al igual que en los otros ámbitos jurisdiccionales, el financiamiento a micro-emprendimientos y capacitaciones en oficio con el objeto de reinsertar en el mercado laboral a aquellos que por diversas razones han sido excluidos. Desde el Ministerio de

⁷⁶ Actualmente, según datos oficiales del Gobierno de la Ciudad, este Programa que inició en el 2003 está llegando a 18.000 familias.

Derechos Humanos y Sociales⁷⁷ pueden señalarse tres programas en esta línea: el de *Apoyo a Unidades de Desarrollo Local* que promueven proyectos autogestionados de trabajo avalados por organizaciones de la sociedad civil, cooperativas, mutuales y asociaciones civiles. Durante el proceso de conformación y fortalecimiento quienes participen de los proyectos son beneficiarios de una prestación monetaria mensual, individual y no remunerativa, intransferible e inembargable a su favor, que asciende a la suma de 200 pesos mensuales; el *Subsidio a Emprendimientos Productivos* para financiar proyectos productivos localizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y por último, el *Sostenimiento del Ingreso Básico de los Trabajadores* que consiste en capacitaciones en oficio y el desarrollo de unidades productivas de trabajo mediante una ayuda económica no remunerativa mensual de 200 pesos a cada capacitando y, el otorgamiento de la cantidad de hasta 6000 pesos para ser invertidos por la organización de la sociedad civil durante la duración del proyecto.

En el mismo sentido, pero focalizado a jóvenes vulnerables se encuentra el *Programa de Emprendimientos Juveniles* cuyo objetivo es el asesoramiento, financiamiento y seguimiento de proyectos productivos, socio-comunitarios y proyectos de producción artística cultural.

Asimismo, para los sectores de extrema vulnerabilidad, existe el *Programa de Atención Integral de Niños y Adolescentes en Situación de Calle*, cuyas acciones son el de gestionar el DNI, gestionar su historia clínica y por último, la revinculación familiar.

Como política focalizada para los recuperadores informales individuales, existe el *Programa de Atención Integral para Hijos de Cartoneros*, cuya misión es la de crear

⁷⁷ Con la Administración de Macri, quién asumió el 9 de diciembre de 2007 pasó a denominarse Ministerio de Desarrollo Social.

espacios que tiendan a evitar que los hijos/as de cartoneros participen de forma activa o pasiva de las actividades laborales que realizan sus padres o adultos referentes. La población destinataria son los niños de entre 4 y 14 años y actualmente son 100 beneficiarios que reciben servicios educativos, sanitarios, recreativos, deportivos, de descanso, merienda y cena. Dicho Programa ha tenido, según monitoreo realizado, un éxito relativo dado el grado de focalización y atención especializada de la problemática de los recuperadores informales y sus hijos. Sin embargo, como debilidad puede destacarse, su poca masividad dentro del universo de los recolectores informales.

3.3. Políticas Sociales y Recuperadores Informales.

El relato precedente sobre las ofertas de políticas sociales ha sido a-crítico y tal cual se presenta en las páginas oficiales; en este apartado se analizará en cambio el sentido de las mismas y si realmente llegan a modificar la situación existente de los sectores vulnerables en general y de los recolectores informales en particular.

Puede observarse que las distintas intervenciones del Estado por un lado, están enfocadas a cubrir las necesidades básicas de las familias vulnerables a través del otorgamiento de activos monetarios y materiales directos (alimentos, remedios, elementos para la vivienda, etc.) y; por otro, tienden a la inclusión social mediante el fortalecimiento de activos relacionales y capital social territorial (por ejemplo, financiamiento de proyectos socio-comunitarios), fortalecimiento de activos culturales del hogar y la comunidad circundante (capacitaciones en oficio, capacitaciones en problemática generales como salud, alimentación, prevención) y mediante el fortalecimiento de la economía social (proyectos productivos y micro-emprendimiento). A su vez, existen políticas tendientes a

ampliar las oportunidades sociales laborales articulando la demanda con la oferta de mano de obra (como son las oficinas de empleo, bolsas de trabajo, etc.)

En tal sentido, los gobiernos municipales⁷⁸ del Gran Buenos Aires y los Centros de Gestión y Participación del Gobierno de la Ciudad han tenido una función central al ser el nexo entre las diferentes ofertas de programas y planes sociales y las diferentes organizaciones de la sociedad civil encargadas de la ejecución de proyectos, relevamiento barrial y distribución de los activos mencionados a los hogares socialmente vulnerables.

Volviendo al esquema de Kaztman presentado en el Capítulo I, puede señalarse que las *tomas de posición* del Estado frente al grave problema de la vulnerabilidad social, la desocupación y pobreza, han sido básicamente cuatro: 1° aportar activos materiales directos (monetarios y no monetarios) para *'atacar'* las necesidades básicas inmediatas de los hogares vulnerables; 2° aportar activos relacionales a las comunidades, organizaciones gubernamentales y hogares para el empoderamiento social; 3° otorgar activos culturales necesarios para que los miembros de los hogares aprovechen más eficientemente las oportunidades del mercado de trabajo e incentivos para redefinir las estrategias conductuales de los hogares, con el fin de utilizar más eficientemente los recursos que poseen; y 4° mediar entre la demanda y la oferta del mercado de trabajo.

En el cuadro siguiente se expresa gráficamente lo dicho hasta el momento, marcando la “sincronía” en el carácter y orientación de las políticas sociales en los diferentes ámbitos gubernamentales.

⁷⁸ Al margen de las distintas intervenciones clientelistas que pueden operar territorialmente que reproducen situaciones de poder y dominación. Para un estudio introductorio detallado de esta práctica vease: Auyero Javier, *Favores por Votos*, Buenos Aires. 1997. Ed. Losada.

Objetivos de las Políticas	Nación	Provincia de Buenos Aires.	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Municipio
Aportar activos materiales directos para la subsistencia mínima del hogar ⁷⁹	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	Plan Más Vida		Políticas específicas a nivel municipal y “correa de transmisión” con los planes y programas nacionales y provinciales
Aportar activos monetarios directos para la subsistencia mínima del hogar ⁸⁰	Plan Jefes y Jefas de Hogar Plan Familia por la Inclusión Social		Ciudadanía Porteña ValeCiudad	Políticas específicas a nivel municipal y “correa de transmisión” con los planes y programas nacionales y provinciales
Aportar activos relacionales a los hogares y comunidades de origen con el fin de un empoderamiento social, transmisión de valores comunitarios, identitarios, cambios de prácticas sociales que reproduce las situaciones de pobreza	Diferentes componentes del Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra	Barrios Bonaerenses Proyectos Adolescentes	Componentes del Apoyo a unidades de desarrollo local Subsidio a emprendimientos productivos Sostenimiento del ingreso básico de los trabajadores Programa de emprendimientos juveniles	Políticas específicas a nivel municipal y “correa de transmisión” con los planes y programas nacionales y provinciales

⁷⁹ Hay que aclarar que en cada política social existen dispositivos indirectos e incentivos tendientes a la acumulación de otros activos por parte de los hogares, como son los requisitos de asistencia escolar de los hijos, vacunación, estudios de salud, etc.

⁸⁰ Idem.

Otorgar activos culturales para que los miembros de los hogares aprovechen más eficientemente las oportunidades del mercado de trabajo e incentivos para redefinir las estrategias conductuales de los hogares con el fin de utilizar más eficientemente los recursos que se poseen	Diferentes componentes del Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra	El Trabajo Dignifica Proyectos adolescentes y becas estudiantiles.	Componentes del Apoyo a unidades de desarrollo local Subsidio a emprendimientos productivos Sostenimiento del ingreso básico de los trabajadores Programa de emprendimientos juveniles	Políticas específicas a nivel municipal y correa de trasmisión con los planes y programas nacionales y provinciales
Mediar entre la demanda y la oferta del mercado de trabajo	Programa de Reinserción Laboral Bolsa de Empleo	Bolsa de Empleo Bonaerense Oficinas de empleo descentralizadas Oficinas dependiente del Ministerio de Trabajo	Diferentes Bolsas de Empleo	Políticas específicas a nivel municipal y “correa de trasmisión” con los planes y programas nacionales y provinciales

Suponiendo que los recolectores informales fuesen sólo y únicamente pobres, puede observarse que la orientación de las distintas unidades políticas administrativas con respecto al bienestar e integración de este sector es *estructuralmente* insuficiente por dos razones:

La primera por que los activos materiales, relacionales y culturales otorgados por el Estado en forma directa o por las organizaciones de la sociedad civil de manera indirecta, no son suficientes (tanto cuantitativa como cualitativamente) para asegurar el ascenso social e integración de los sectores sociales vulnerables. Esto se da por dos motivos

fundamentales: el primero, y de manera más evidente, los activos monetarios directos nunca, ni en el peor momento de la crisis, se equipararon con los ingresos que debe poseer un hogar para superar el estado de indigencia y pobreza; el segundo motivo tiene que ver con que la contraprestación que dichos programas imponen a los beneficiarios (ya sea contraprestación laboral, participación en un emprendimiento productivo, vacunación y asistencia escolar de los hijos) son solamente condiciones mínimas de sociabilización que de por sí no aseguran la integración social de estos hogares. Por consiguiente, dichas políticas apuntan a detener un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en la extrema pobreza. Es decir, no los ayuda a salir del pozo sino que tratan de impedir que no se hundan aún más.

La segunda razón esta asociada con la primera y tiene que ver con el sustrato o concepción que fundamenta las actuales intervenciones sociales del Estado. Para ello se analizará la evolución del Plan más importante implementado luego de la crisis del 2001, el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Según el Ministerio de Trabajo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, como ya se ha afirmado, de tener más de dos millones de beneficiarios, en le momento más álgido de la crisis, actualmente está en apenas 800 mil. Esta disminución se debió a varios factores entre los cuales el más importante ha sido la incorporación de beneficiarios dentro del mercado de trabajo. Por otro lado, se han traspasado beneficiarios a otros planes sociales, principalmente al del Seguro de Capacitación y Empleo (cerca de 70 mil) y el Plan Familia (alrededor de 210 mil)

Al respecto los dispositivos creados por el Estado han sido bien claros. En primer lugar, supone que existen personas “*no empleables*” integrados al Plan Familias y personas “*potencialmente empleables*” integrados al Seguro de Capacitación y Empleo⁸¹.

En primer lugar, este esquema visualiza que hay personas “*empleables*” y otras no “*empleables*”. Sin embargo, esta división es ficticia. En todo caso hay individuos que de acuerdo a su condición (edad, condición física, cantidad de hijos o miembros del hogar a cargo) asumen una postura *activa o pasiva* frente al mercado de trabajo. Es más, esta mirada dificulta comprender que los derechos de las personas deben ser los mismos, más allá de su postura ante el mercado de trabajo, para el acceso a beneficios de una red mínima de protección social universal.

Por otro lado, parte de un diagnóstico erróneo sobre las características del mercado de trabajo en nuestro país. Tanto en los 90’ como en la actualidad la problemática social no esta asociada con la *falta de capacitación* de la fuerza de trabajo sino, y sobre todo, en la calidad y cantidad de empleo que la economía local produce. Esta perspectiva ha tenido como consecuencia que en el presupuesto nacional hayan disminuido pronunciadamente los fondos destinados a financiar programas de transferencias de ingreso (a modo de

⁸¹ Al respecto, así versa el decreto presidencia 1506/04 “...se fija un plazo de 180 días contados a partir del 01/01/2005 para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones realicen una clasificación de los beneficiarios del Programa mencionado de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que eventualmente reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban acreditar los interesados. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio, Empleo y Seguridad Social y los que no cumplan con los requisitos establecidos quedarán incluidos dentro de los programas creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”.

ejemplo, el presupuesto para el 2008 del Plan Jefes es casi 20% inferior al del año 2007, repitiéndose esta tendencia desde el año 2003).⁸²

Es decir, el supuesto que encierra el actual ordenamiento de la intervención social del Estado es el siguiente: parte del supuesto '*tradicional*' de que el empleo es sinónimo de integración social y las políticas sociales son a lo sumo una herramienta tendiente a '*contener*' a los sectores más vulnerables que, o no son susceptibles a ser empleables o no han conseguido empleo por '*culpa*' de la baja calificación que poseen.

Dicha visión no pone en tela de juicio ni la distribución del excedente socialmente producido por nuestra sociedad ni cómo se distribuyen los activos materiales, culturales y relacionales en el seno de la misma.

Como se verá en el Capítulo siguiente, para los recolectores informales se entiende que además de políticas universales, como la transferencia directa de ingresos deben existir políticas focalizadas tendientes a recrear el capital social, cultural y monetario para un funcionamiento pleno en las diferentes esferas de lo social.

Volviendo al análisis de la intervención social del Estado, plasmado en el cuadro precedente, se observa que si bien existe una '*sintonía*' en cuanto a las políticas orientadas a los sectores menos favorecidos de la Ciudad de Buenos Aires en relación a los *recolectores informales* además se evidencia una insuficiente gestión social (en lo que respecta al impacto sobre el bienestar del grupo de análisis) y la optimización de recursos públicos de manera eficiente.

⁸² Al respecto véase Beccaria, Luis y López, Néstor: 1996. Cid, Juan Carlos y Paz, Jorge: 2000. Tokman, Víctor: 2000.

Esta **insuficiencia** se da por **tres razones** que se consideran fundamentales:

La primera porque, como se especificó en el capítulo precedente, la estrategia que entablan los recolectores individuales en relación con su actividad específica es predominantemente la de lograr mayores grados de *eficiencia en su actividad* (mejorando los instrumentos de recolección, midiendo la fuerza física y mecánica para trabajar más horas semanalmente y contactando a los “*clientes claves*”, entre otras) continuando con una lógica de obtención de activos para la mera supervivencia diaria. De este modo, existe un paulatino desgaste de los activos sociales, culturales y materiales de los que realizan esta actividad; y por otro, un paulatino alejamiento en relación a los actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales) capaces de proveer oportunidades sociales para la obtención de nuevos activos tendientes a una mejora en sus grados de bienestar.

En el diseño de políticas sociales en general y sobre todo en aquellas destinadas a ampliar las condiciones de empleabilidad de los sectores vulnerables (capacitaciones en oficio específico y financiamiento a micro emprendimientos) y a ampliar el capital social de los barrios pobres y grupos en riesgo (proyectos socio comunitarios y capacitaciones comunitarias específicas) existe ‘*veladamente*’ una lógica similar a la del mercado, dado que se ‘*supone*’ que hay ‘*naturalmente*’ una ‘*demanda*’ de los sectores vulnerables y actores organizados que los representan y, una ‘*respuesta*’ más o menos eficiente por parte de los diferentes niveles gubernamentales.

Con respecto a esta cuestión, se ha realizado una entrevista a un evaluador técnico perteneciente al Programa “Manos a la Obra” que afirmaba lo siguiente⁸³:

Entrevistado: *Es cierto que nosotros trabajamos con los pobres, pero no con los más pobres.*

Entrevistador: *¿Por qué?*

⁸³ Entrevista efectuada el 14 de agosto de 2007.

Entrevistado: *Por varias razones. En primer lugar, para acceder al financiamiento de cualquier proyecto tenés que ser una ONG con personería jurídica o un municipio. Y estos requisitos no cualquiera los tiene.*

Entrevistador: *¿Pero no llegan las Ong's o municipios a los sectores más pobres con sus proyectos?*

Entrevistador: *En principio debería ser así. Pero hay dos impedimentos. En primer lugar, los proyectos que financiamos tienen una duración promedio de 8 meses. ¿Qué podés hacer en 8 meses o a lo sumo un año? Una capacitación en oficio específica o fortalecer un proyecto productivo ya existente. Para que los proyectos productivos sean auto-sustentables tienen que existir conocimientos previos sino se caen como empezaron.*

Entrevistador: *¿Y el segundo sesgo?*

Entrevistado: *Que damos respuestas a determinadas demandas “estándares” de los Municipios: capacitación en oficios, capacitación en salud reproductiva, en HIV, en formación ciudadana en general, pero no más de eso. Existe una fuerte inercia en no “innovar” tanto en las organizaciones que vienen trabajando con el Ministerio como con nosotros.*

Entrevistador: *¿Por?*

Entrevistado: *Muy simple. Ellos saben que si innovan o tratan un tema sumamente específico posiblemente el proyecto no salga y nosotros estamos predispuestos a evaluar proyectos estándares más que proyectos innovadores. Es más fácil y el trimestre cierra y hay que hacer números.*

Por lo tanto, existe un triple *sesgo* en relación a los sectores más vulnerables o en situación de riesgo social: 1° un sesgo de *requisitos*, dado que no todos pueden acceder ‘directamente’ a la formulación de proyectos comunitarios o productivos⁸⁴, y dado el lapso de tiempo que comúnmente se financia (en promedio 8 meses o un año), hace imposible un diseño estratégico y a largo plazo para revertir las condiciones de vida de los sectores más vulnerables; 2° un sesgo en la *demanda*, porque en los saberes inscriptos en las organizaciones (que en muchos casos se transmiten horizontalmente como capital social entre organizaciones a través de la comunicación, prácticas comunes o intercambios de técnicos y saberes) que trabajan o han trabajado sistemáticamente con el Ministerio

⁸⁴ Es más, se puede afirmar que no todos pueden ser ‘empresarios’ o no necesariamente todos tienen un proyecto productivo en la cabeza que sea sustentable económicamente hablando. Pensar de otra manera es un axioma no corroborable con la realidad empírica cotidiana.

‘conocen’ los códigos y qué proyectos tienen mayor probabilidad de ser financiados por el organismo y cuáles no; y 3° un sesgo en la oferta, dado precisamente por la inercia a no innovar de los técnicos evaluadores y de la burocracia ministerial en general. Dicha inercia depende más de factores *estructurales-sistémicos* que de la ‘voluntad’ y esfuerzo puesto por los técnicos. En este sentido, continuando con la entrevista efectuada se expresaba lo siguiente:

Entrevistador: *¿Cómo te sentís en el trabajo? ¿Estás cómodo?*

Entrevistado: *La verdad te achata. Al principio pensás que podés modificar la realidad, después te vas desgastando.*

Entrevistador: *¿Cuáles son los factores que impiden innovar?*

Entrevistado: *En primer lugar, falta continuidad en el tiempo. Hay muchos cambios y a veces sin sentido. Cuando te estás asentado en un trabajo en un territorio, llega un nuevo coordinador o Director y te cambia todo el esquema. Te manda, por ejemplo, a otro lado. En segundo lugar, importa cerrar el trimestre... los números, cuantos proyectos se han financiado, más que la calidad e innovación para modificar la realidad. Por último, no hay que desconocer que los sueldos en el Estado son bajos... más aún ahora con la reactivación económica, eso incentiva a los mejores cuadros técnicos a buscar otro trabajo.*

De lo afirmado hasta aquí, se puede compartir con Katzman su visión de que existe una orientación ideológica “macro” que “permea” la estructura burocrática del Estado Central y la acción de las unidades estatales de las demás jurisdicciones que operan en Área Metropolitana de Buenos Aires. En palabra de Kaztman se conjura una paradoja:

*“..... Proviene de la consideración de las instituciones primordiales, entre las cuales se destaca la centralidad de la familia y de los vecindarios urbanos. Resulta por lo tanto paradójal que en el mismo momento en que se afianza una política que aboga por la reducción de las funciones del Estado en materia de protección y seguridad social con el objetivo de transferirlas a la sociedad civil o a las instituciones solidarias generadas en el seno de la comunidad, la familia -como institución primordial- muestra signos de no poder sostener sus funciones más elementales, en tanto que las comunidades urbanas, vía la segregación residencial, parecen haber perdido el capital social comunitario en el que se apoyaba su capacidad para contribuir a la formación de la ciudadanía”.*⁸⁵

⁸⁵ Katzman Rubén (Coord.) (1999) pág, 58

De esta manera, suponer que la *descentralización* o, en otras palabras, la existencia de una demanda '*natural*' por parte de los sectores más vulnerables es conceptual y empíricamente erróneo. Si como se ha afirmado en la Introducción de este trabajo, la vulnerabilidad social es causa de la *falta de vínculos y ausencia de protecciones*; por consiguiente, el primer paso para mejorar el bienestar de los sectores excluidos es precisamente a través de una fuerte intervención del Estado, recreando los dispositivos y mecanismos tendientes a establecer una '*subjetividad*' capaz de mantener un vínculo positivo con las estructuras de oportunidades sociales que ofrecen tanto la comunidad y el mercado, como el propio Estado.

Por otra parte, la insuficiencia en la Gestión Social de los sectores más vulnerables, tiene que ver con la *sincronía*, cuestión que ya se ha mencionado. Ésta supone, generalmente, una superposición de '*ofertas*' por parte de las diferentes unidades estatales que intervienen en la cuestión de los recolectores informales de residuos sólidos urbanos.

El problema es complejo dado precisamente la trama política que supone la *Ciudad Metropolitana* donde intervienen y operan diferentes poderes: el Gobierno Nacional (por ejemplo, en la regulación de los servicios de transporte interurbano, en infraestructura urbana como rutas, energía y en seguridad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el Gobierno Provincial (por ejemplo, en las rutas provinciales, estructura social como escuelas, etc.), el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (en estructura social como escuelas, infraestructura urbana como cloacas, calles, servicios como ABL, regulación del transporte, etc.) y los diferentes Municipios que conforman el Conurbano (en mantenimiento y construcción de calles, manutención de espacios verdes, alumbrado, barrido y limpieza de las calles). Por lo tanto se comparten las reflexiones de P. Pirex

(Pirex: 1994) quien llega a la conclusión de que, donde existen muchos gobiernos existe en realidad un *desgobierno*, superposición de funciones y conflictos de intereses irresueltos en la Gestión de lo Urbano.

Para el caso de los recolectores informales de residuos sólidos, este desgobierno dificulta la realización, al menos, de un diagnóstico integral⁸⁶ que identifique sus trayectorias, los servicios públicos que utilizan (salud pública, transporte, escuela a la que asisten sus hijos, otros), qué programas sociales perciben, cuáles son las necesidades de la vivienda, cuáles las del barrio, etc.

En la entrevista efectuada a María y su hija puede verse que ambas poseen una historia de vida, un sentido de pertenencia y activos sociales acumulados en el lugar donde habitan (Pte. Perón); a su vez. acumulan otros activos sociales necesarios para la supervivencia de su actividad diaria que realizan en el microcentro porteño. Conocer estos matices, traducirlos en estadísticas, es un paso esencial para la posterior toma de decisión para la gestión social (por ejemplo, optando por fortalecer los activos sociales del barrio o fortalecer los activos sociales producto de la actividad que desarrollan).

En otras palabras, existe actualmente una *sincronía* en cuanto a la orientación de las políticas sociales en las diferentes unidades estatales que operan con los sectores vulnerables en general y los recolectores de residuos sólidos en particular, pero aún falta una verdadera *articulación* entre las diferentes jurisdicciones que se materialice en una política geográficamente integral y estratégicamente posicionada a mediano y largo plazo

⁸⁶ En tal sentido sólo existe el PRU, Programa de Recuperadores Urbanos que opera en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que a partir de diferentes operativos ha podido registrar hasta la fecha unos 8.000 recuperadores, ha aplicado 14.235 dosis de Vacuna Antitetánica y ha entregado 2.564 credenciales definitivas.

para aumentar los grados de bienestar e integración social de este sector extremadamente vulnerable.

Por último, se observa que en las mismas Unidades Estatales existe un desconocimiento de cuáles son los programas y proyectos que involucran a recolectores informales. Por ejemplo, en la entrevista al técnico perteneciente al Programa Manos a la Obra decía:

Entrevistado: *No sé cuantos proyectos financiamos a cartoneros u organizaciones que trabajan con cartoneros. Cada evaluador tiene una cartera de organizaciones con que trabaja. No existe integración de datos. Puede que yo esté trabajando en un proyecto de capacitación en el que esté un cartonero y que al mismo tiempo, esté financiando un proyecto productivo en el que esté este mismo cartonero.*

Entrevistador: *¿ Vos has trabajado con este grupo social?*

Entrevistado: *Sí, de manera indirecta financié un proyecto de una organización de Mar del Plata que se dedicaba a pintar carros de los cartoneros y hacían jornadas de lectura con este grupo beneficiario. Después no recuerdo haber financiado de manera directa ningún grupo en particular.*

Es decir, esta última deficiencia tiene que ver con la *desinformación* que trae aparejada la segmentación dentro de las propias unidades estatales que operan con los recolectores informales. Esta segmentación no hace más que superponer recursos sin una orientación estratégica para con el bienestar y la integración social de este sector altamente vulnerable.

Con la intención de cerrar este capítulo, se pueden señalar tres grandes conclusiones de lo expuesto hasta el momento:

La primera es que se ha detectado una ‘*alienación*’, una separación entre la *gestión de residuos* por un lado y *las políticas sociales* por otro, entorno a un actor clave en este proceso: los recuperadores informales.

La segunda conclusión es que si bien el estado del arte en la materia se encuentra en medio de un proceso, es decir: en *un periodo de transición* de un modelo de gestión

tradicional a un modelo *integral e inclusivo*, aún falta mucho camino por recorrer para materializar esta nueva concepción. Cuando se afirma que la actual situación se encuentra ‘en proceso’, se pretende resaltar el carácter abierto de esta transformación: nada asegura que, por diferentes factores, pueda darse un retroceso hacia el modelo de gestión tradicional, o por el contrario, una radicalización del nuevo modelo aún en ciernes.

La tercera conclusión es justamente el estado de *desprotección* de los recolectores informales individuales debido a que desde los diferentes niveles gubernamentales no existe una ‘*coordinada*’ que apunte al bienestar e integración social de este sector extremadamente vulnerable.

Capítulo IV

Análisis Integral de las Políticas y Propuestas de Acción

4. Presentación

Este Capítulo será esencialmente propositivo. Se abordará el último objetivo propuesto en la Introducción de este trabajo: proponer nuevas y rectificar diferentes políticas sociales y ambientales vigentes con la finalidad de mejorar la utilización de los recursos disponibles (materiales, simbólicos y estrategias relacionales) posibilitando, a su vez, mayores oportunidades y grados de bienestar de los recuperadores de residuos.

El siguiente cuadro es una *síntesis* del recorrido analítico-crítico realizado hasta el momento. En éste pueden observarse los aspectos centrales en cuanto deficiencia y déficit ‘estructurales’ de las políticas públicas:

Política social en la CIUDAD DE BUENOS AIRES con respecto a los recuperadores	Más intervención que en el AMBA. Políticas dirigidas a recuperadores tendientes a la especialización y funcionalidad en integración social (cooperativizados) de GRSU.	Sólo políticas universales para el heterogéneo grupo de “pobres” tendientes a la mera supervivencia materiales, relacionales y culturales	Deficiencias estructurales para la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires con respecto a los recuperadores
Política social en el AMBA con respecto a los recuperadores	Cuasi-inexistente.	Sólo políticas universales para el heterogéneo grupo de “pobres”, proveyendo activos materiales, relacionales y culturales	Falta una mirada integral de la GRSU Ausencia, por ende, de una mirada integral del rol y función en la GRSU de los recuperadores Ausencia de una estrategia focalizada

A partir del recorrido que estructura el cuadro, se analizarán aquellas que se consideran como deficiencias estructurales de la Ciudad Metropolitana, (entendida como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Área Metropolitana) de la siguiente manera: se abordarán los competentes que se deben profundizar, cambiar o modificar de las actuales políticas para alcanzar un modelo de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos para la región que sea sustentable en el tiempo, e incluso desde el punto de vista socio-ambiental, para posteriormente adentrarse de manera integral y propositiva en las estrategias y diferentes posiciones que deberían tomar las unidades político-administrativas de la Ciudad Metropolitana en materia de políticas hacia los recolectores informales.

4.1. Deficiencias en relación a la gestión ambiental y social de los RSU en la Ciudad Metropolitana: diagnóstico

En el tercer capítulo se enfatizó acerca de la necesidad de estructurar respuestas de naturaleza política a problemas que son de esa misma naturaleza. Esta afirmación parte de la concepción de que los servicios urbanos son productos de naturaleza política, ya que los mismos resultan de controversias de intereses y por consiguiente, de distintas relaciones de poder que emergen de diferentes concepciones ideológicas; en tanto que los componentes técnicos (importantes sin duda) deben resignificarse a través de estas decisiones políticas.

Lo expuesto en el párrafo anterior marca el primer punto que intenta explicar cuál o cuáles son los aspectos que el Estado debió tomar en cuenta a lo largo del tiempo, con respecto a la gestión integral de RSU en el Área Metropolitana, según la concepción del momento o, en el mejor de los casos, según lo que la sociedad iba considerando como prioritario o deseable de realizar en cuanto a acciones y prestaciones de servicios de las

diferentes estructuras político-administrativas. Dicho de otro modo, según la necesidad que se imponga en un determinado tiempo y territorio, será su respuesta la que conduzca la acción.

Se observa que, lo que pareció dominar la gestión integral de los Residuos Sólidos Urbanos en el Área Metropolitana con anterioridad a la crisis del 2001 fueron interrogantes acerca de *¿cómo sanear la región de Residuos Sólidos Urbanos?, ¿cómo evitar la proliferación de basurales a cielo abierto?* y en muchos casos *¿cómo evitar el contacto de este producto social indeseable (basura) con aquellas zonas urbanizadas y desarrolladas factibles de articular reclamos con el poder?*.

Ahora bien, a partir de la crisis se comienza a observar el colapso del antiguo sistema de gestión de residuos sólidos estructurado en el modelo de enterramiento exclusivo, producto de nuevos reclamos de la sociedad. Estos nuevos reclamos y demandas no sólo se enfocan en el actor cantonero, sino que además se estructuran en base a otras demandas sociales y ambientales que cuestionan el modelo de gestión,⁸⁷ modificando la agenda social, la agenda política y la opinión pública.

Una vez más, se observa cómo la agenda social y el reclamo de nuevas agendas y políticas por parte de la ciudadanía van por delante de las respuestas políticas que se articulan desde el Estado.

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar a grandes rasgos que existe una *nueva agenda* en relación con la *gestión de residuos sólidos urbanos*. Esta nueva agenda ha tenido un avance significativo en el plano normativo; sin embargo, aún no se ha materializado de forma integral y sistemática en políticas, no viéndose reflejada hasta el

⁸⁷ No sólo emerge (como se hizo referencia) el actor cartonero, sino que además surgen distintas demandas vinculadas con sectores de clase media colindantes a los rellenos sanitarios que ven afectada su calidad de vida. (Los casos de Villa Domínico y Ensenada resultan los más notorios).

momento en la gestión integral de los RSU en la Ciudad Metropolitana. Si se asume que el paradigma sanitarista (entendiéndolo como aquel que sólo puede dar cuenta de los aspectos estrictamente vinculados a evitar que los RSU encuentren un destino fuera del contacto de los centros urbanos y por consiguiente no sean un foco de contaminación), por si mismo no da respuesta a las múltiples cuestiones sociales que se plantean desde la nueva agenda, es menester de este trabajo ahondar en aquellos aspectos de políticas que se manifiestan como debilidades (imposibilidades) en el sistema actual y que se traducen en deficiencias, a saber:

4.1.1. Sobre las instituciones

a) Ausencia de coordinación inter e intrainstituciones

La nueva agenda desnuda problemas de gestión que, tal vez, no lo eran para la vieja, ya que los esquemas de gestión metropolitanos en materia de RSU no requerían como requisito la coordinación institucional de los distintos actores que integraban la región; coordinación necesaria para aspectos tan básicos como identificación de zonas receptoras de residuos y posibles beneficios, zonas exportadoras y sus obligaciones. Menos aún se imaginaba la necesidad de la participación social ya que, como se hiciera referencia, los representantes locales eran sólo eso: representantes locales del poder central.

Profundizando sobre la cuestión de la gestión de residuos sólidos queda claro que en la Ciudad Metropolitana aún faltan en la materia políticas de interdependencia entre las administraciones nacionales, provinciales y municipales que articulen políticas transversales integrales. Esa ausencia trae aparejada como consecuencia la de que, pocas veces, se estructuren sinergias entre las distintas oficinas públicas.

Otro aspecto central a tener en cuenta es la colisión de intereses dentro de un mismo distrito. Puede observarse que no sólo en escasas oportunidades se visibilizan sinergias entre las distintas oficinas públicas dependientes de un mismo gobierno, sino que muchas veces la vieja agenda (importante en muchos aspectos), pareciera competir con la nueva. Esta situación genera tensiones intra-instituciones que debilitan claramente cualquier gestión,⁸⁸ evidenciándose nítidamente cuando distintos funcionarios pertenecientes a una misma unidad estatal actúan en forma contradictoria y desincronizada.

b) Falta de información y de porosidad

Si se afirma que la actual institucionalidad en el Área Metropolitana en la materia no da cuenta de las necesidades de esta nueva agenda, es de esperar que la situación actual en cuanto a la información y conocimiento por parte de las agencias gubernamentales existentes en el área tengan una naturaleza compartimentada.

Si bien existe un considerable cúmulo de conocimiento producto de diferentes estudios, investigaciones y trabajos de campo sobre la problemática tanto de la gestión de RSU como de la de los recuperadores (algunos de naturaleza descriptiva, otros más enraizados en la búsqueda de posibles soluciones), éstos no se han traducido en dispositivos estatales producto de la falta de porosidad de las estructuras gubernamentales y de los actores que deben llevar a cabo estas políticas.

Esta falta de '*porosidad*' marca también el límite en cuanto a la posibilidad de coordinación de políticas metropolitanas que permitan una mirada integral y sistémica del

⁸⁸Se toma como un principio básico en sociología de las organizaciones el que ninguna organización hace hacia afuera lo que no es capaz de hacer hacia adentro. Para una introducción a la temática: Gibson J., Ivancevich J. y Donnelly J. *Las Organizaciones*. Ed. Mc Graw Hill. Chile 2001; Kieger Mario. *Sociología de las organizaciones*. Ediciones Prentice Hall. Buenos Aires, 2001. Robbins Stephen. *Comportamiento organizacional*. Prentice Hall. México, 1999.

universo de los recuperadores urbanos en la Ciudad Metropolitana. En este caso específico no existe a nivel de las dependencias gubernamentales intervinientes en el área, un consenso de las estrategias de intervención a desarrollar (si bien existe una ‘sintonía’). Esta ausencia de coordinación estratégica se traduce, muchas veces, en superposición de esfuerzos y en un menor aprovechamiento de los recursos.

c) La vieja agenda que se impone

Existe aún una enorme resistencia en distintos sectores (políticos y empresariales) a la incorporación real de políticas de reciclado que escapen a lo testimonial y lo simbólico. Esta versión (la vieja agenda) se sustenta en los costos operativos del tratamiento de los residuos por este sistema (muchas veces extrapolados de otras administraciones más desarrolladas en el mundo) así como en la falta de educación ambiental de la población y por ende, la dificultad aparejada para la realización de programas de separación de los residuos en los hogares. A esta situación, se suman los inmensos volúmenes de residuos que se generan en el Área Metropolitana y el imposible tratamiento de los mismos a través de métodos que no sean los clásicos, imposibilitando cualquier modificación de la actual gestión.

Esta mirada (o versión) no permite subversión alguna, ni contempla las reacciones de rechazo que se vienen sucediendo por parte de la población a las políticas excluyentes de relleno sanitario; menos aún posibilita el desarrollo de políticas de bajo capital intensivo, alta mano de obra intensiva y alta participación popular.

4.1.2. Sobre Cartoneros Cooperativizados y No Cooperativizados

Ahondando sobre los recuperadores urbanos y continuando con la tipología de *recuperadores individuales* que orientan su estrategia a la mera supervivencia y *recuperadores cooperativizados*, pueden establecerse las siguientes consideraciones en torno a las *'deficiencias'* que se observan en la intervención estatal.

En relación al último grupo existen cuatro deficiencias y ausencia en el análisis y diseño de las políticas públicas:

a) La cooperativa como única respuesta

La creación de cooperativas o formas de trabajo asociativo tendientes al retiro de los recuperadores urbanos de las calles generándoles mejores condiciones de trabajo e ingresos permitió salir de la extrema vulnerabilidad a muchos recuperadores; no obstante, las políticas públicas hacia el sector no deberían limitarse (como es la tendencia actual) a la generación de cooperativas de trabajo, ya que no todos los recuperadores urbanos están dispuestos, como se ha observado en el Capítulo II, a participar de esta estrategia.

Por otro lado, la hipotética incorporación de todos los recuperadores a cooperativas no garantizaría de por sí, la salida de la vulnerabilidad de los mismos.

Lamentablemente no existe sistematización de información que de cuenta de las posibilidades (en especialización, en economía en escala, en asociativismo) y el *óptimo* en cuanto cantidad de cooperativas que puedan operar en la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, la percepción estatal de la cooperativa como único instrumento de política para la salida de la vulnerabilidad y la exclusión del universo cartonero resulta, en principio, ingenua.

b) El sistema que replica dependencia estatal

Del análisis de las cooperativas surge que, en gran medida, aquellas que logran un mayor desempeño (si por éste se entiende el logro de ingresos a las mismas y, por lo tanto, de volcarse a sus hogares) ha sido principalmente como producto de las posibilidades de articular reclamo ante organismos oficiales / cooperaciones internacionales e incluso por el peso que puede revertir su localización o ubicación geográfica y el capital social factible de acumular, más que por la eficiencia en su funcionamiento y la obtención de mayor producción.

Dicho de otro modo, las que mejor trabajan y, por ende, las que mejor encuadrarían en una estrategia global de gestión no necesariamente son las que más ganan o las que mejor posicionadas se encuentran con respecto a las unidades estatales intervinientes en esta cuestión.

Cabe aclarar que lo antedicho no tiene la vocación de crítica sobre los actores que han logrado obtener capital social a través de estrategias de articulación con los distintos organismos. Sí se pretende en cambio poner en evidencia la falta de instrumentos desplegados por el Estado para potenciar el esfuerzo realizado de distintos grupos de cooperativas y de trabajo asociado que no alcanzan a escapar de la vulnerabilidad por no contar con recursos e instrumentos que un Estado activo podría proveer.

c) Falta de asistencia técnica a las cooperativas

El diseño de una política que integre a las cooperativas en la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos debe partir de un conocimiento acabado sobre las posibilidades de potencialización y los límites del mercado (tal como está estructurado en la actualidad), su capacidad real y las posibles estrategias de intervención tendientes a la especialización y productividad para un mejor desempeño de las cooperativas y explotación de nuevos nichos

de trabajo y nuevas tecnologías de gestión con la finalidad de que las mismas sean auténticamente auto-sustentables en el tiempo (si es que este objetivo es una meta a valorar ó alcanzar).

Se observa que mayoritariamente el trabajo de las cooperativas consiste en una separación de los materiales con un acondicionamiento mínimo para su posterior venta en los galpones; sin un desarrollo (en general) de tareas que permitan darle valor agregado a los productos y, por consiguiente, obtener mayores ganancias.

Lo antedicho configura una ausencia de políticas en cuanto a las '*posibilidades*' de generar nuevas líneas de trabajo, especializaciones funcionales que apoyen la labor de las cooperativas y por ende, una falta de proyección en cuanto a posibles estrategias de expansión de las mismas.

En principio, se observa un mercado en expansión y severamente informal en los primeros eslabones de la cadena (recuperadores y pequeños galpones generalistas) que, sin embargo, tiende a formalizarse a medida que los materiales ingresan a los siguientes eslabones de mayor capital intensivo y tecnología (grandes galponeros especialistas e industrias). En la actualidad, este circuito absorbe el material recuperado disponible.

d) Ausencia de políticas sociales específicas

En relación con los *recuperadores informales individuales* se observa en los diferentes niveles jurisdiccionales una amplia gama de políticas sociales (alimenticias, de empleo, de capacitación en oficio, de incentivo a micro-emprendimientos productivos y de proyectos socio-comunitarios) que si bien apuntan a los sectores sociales vulnerables específicamente no se focalizan en este grupo social en particular.

Esta ausencia es una cuestión central a revertir, dadas las características distintivas de este grupo:

- Debido a la actividad que desarrollan y el tiempo que les insume, existe un paulatino desgaste en la cartera de activos culturales, sociales y materiales que poseen.
- Este desgaste de activos trae como consecuencia un alejamiento de las distintas oportunidades sociales que pueden ofrecer la comunidad, el Estado y el mercado de trabajo.
- Este alejamiento se materializa, a su vez, en la pérdida de información, contactos y canales de acceso a los diferentes actores gubernamentales involucrados en mejorar directamente la calidad de vida de los sectores vulnerables.
- Dado los puntos anteriormente expuestos, la única estrategia que pueden desarrollar es, por consiguiente, la de *supervivencia*. Es decir, la de preservar al máximo posible su *fuerza de trabajo*, especializarse y hacer una economía diaria para obtener al día siguiente la misma cantidad de activos (materiales, relacionales y culturales) para poder subsistir.

Ahora bien, las políticas focalizadas han sido altamente criticadas por la *orientación general* de las políticas sociales en los 90'. La misma respondió a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados; se buscaba un uso eficiente de los recursos que eran escasos. Además, estas políticas a lo sumo tenían un carácter eminentemente asistencial, apuntando a que los sectores en situación de extrema pobreza no decaigan aún más en sus condiciones paupérrimas de existencia.

El trabajo sostiene la posición de incorporar dicha crítica para superarla. Es decir, las políticas focalizadas no deben impregnar la *orientación general de las políticas sociales* desarrolladas por el Estado; en todo caso son: a) una herramienta más y no la única de intervención social del Estado, b) deben poder ser capaz de discriminar positivamente a un grupo vulnerables específico (los recolectores informales) y c) deben materializarse en políticas y programas que afecten directamente la calidad de vida de este grupo, a través de: c.1) la asistencia directa de activos y recursos y/o c.2) la modificación de hábitos y acciones de aquel grupo para que pueda acceder a la estructura de oportunidades sociales que ofrece la sociedad.

Al respecto, se considera que las políticas focalizadas son el primer paso para la plena integración social de este grupo socialmente vulnerable. Es decir, se pretende con esta orientación crear oportunidades reales al bienestar para cada uno de estos individuos y hogares, reorientando sus estrategias de supervivencia en pos de otras actividades más adeudas a un *proyecto racional*⁸⁹ y previsible de vida.

Este esquema a su vez, no excluye el debate y las posibles implementaciones de políticas universales como son todas las propuestas de transferencia directa e irrestricta de ingresos. Al respecto se ha afirmado anteriormente que las políticas sociales pos-crisis del 2001, como *el Plan Jefes y Jefas o El Plan Familia* por su masividad y fácil acceso han tendido a ser una causi transferencia directa e irrestricta de ingresos hacia los sectores sociales más vulnerables. Sin embargo, dicho esquema por si sólo es insuficiente para alterar las condiciones de vida de nuestro grupo de análisis por dos razones fundamentales: la primera, porque los activos en ingreso monetario que perciben están muy por debajo de

⁸⁹ Aquí se utiliza el término racional un sentido amplio, como sinónimos de: previsibilidad, causalidad, regularidad, y por consiguiente, como fundamento de una existencia segura y confortable.

la línea de pobreza para una familia tipo (en todo caso puede ser un complemento al ingreso familiar) y en segundo lugar, porque no modifica las prácticas ni las causas profundas que producen el desgaste constante de activos sociales necesarios para la integración social de estos individuos.

En conclusión, las políticas con características universales y las políticas focalizadas deben complementarse y articularse para garantizar las oportunidades reales de bienestar para este grupo extremadamente vulnerable. Dicha cuestión y posible implementación será analizada en el Punto 4.3 de este capítulo.

4.2. Algunas consideraciones sobre políticas públicas en la Ciudad Metropolitana

Las *propuestas o recomendaciones* de políticas públicas que se desarrollarán en la materia se sustentan en las demandas que impone la nueva agenda en materia de gestión sustentable de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Metropolitana.

Éstas parten del reconocimiento de la necesidad de universalización del saneamiento en este urbano continuo y la erradicación de los basurales a cielo abierto en la región (con el consiguiente riesgo que ocasionan en la salud). Este es un punto que no admite discusión y que no debería colisionar con la necesidad de generar nuevas políticas que atiendan de un modo integral a la cuestión. Sin embargo, los dispositivos utilizados para dar respuesta a la nueva y vieja agenda no deberían sustentarse en el viejo esquema tecnocrático-represivo de gestión que se basaba en el relleno sanitario como respuesta excluyente que perseguía como único objetivo el saneamiento de la región en materia de

residuos a través de un esquema fragmentario, de alto capital intensivo y nula participación popular, prohibiendo otras posibilidades tecnológicas y procedimentales.

Las nuevas políticas tampoco deberían encorsetarse en la disyuntiva de dar respuestas sí y solo sí resultan un buen negocio para algunas empresas, “*parece importante conocer que es lo que la sociedad considera que debe garantizarse al conjunto de la población, y qué esfuerzo está dispuesta a hacer. A partir de ello debería contestarse la pregunta sobre ¿cómo se consiguen los recursos necesarios para ello?*”⁹⁰

De lo antedicho se desprende que para la resolución de los viejos (aún no resueltos) y nuevos conflictos existentes en esta materia, será necesario ensayar nuevos escenarios de gestión que contemplen la multiplicidad de intereses y de actores intervinientes. Si se entiende a la democracia como una ‘*arena de conflictos*’, un indicador de calidad de la misma estará dado por la respuesta institucional que logre dar a la multiplicidad de intereses que plantean los diversos actores que en la misma intervienen. Esto conlleva necesariamente a abrir a distintos actores sociales la posibilidad de incidir en las políticas e implica contar con un sistema que garantice el acceso a la información para la toma de decisión por parte de la ciudadanía; significa por lo tanto, democratizar compartimentos que hasta hace muy poco tiempo resultaron o aún resultan estancos.

4.2.1. Los instrumentos de políticas

La generación de una política vinculada al flujo constante y masivo de materiales y personas trasvasando límites jurisdiccionales requiere necesariamente de una construcción metropolitana que trascienda las fragmentaciones que estructuran los distritos; en este

⁹⁰ Pírez, P. *Servicios Urbanos y Equidad*. Revista de Control Externo Gubernamental, Auditoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007).

sentido, es necesario crear instrumentos de coordinación que definan claramente cuáles serán las misiones y funciones de cada una de las unidades estatales intervinientes. Asimismo resulta imperioso fortalecer institucionalmente a las dependencias u oficinas gubernamentales vinculadas a esta problemática (sobre todo en los municipios que conforman el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires) ya que existe en este sentido una enorme debilidad institucional en la materia comparativamente con otras áreas de igual jerarquía dentro de la misma dependencia estatal,⁹¹ por lo tanto se propone:

a) Creación de una nueva Agencia Ambiental Cuatripartita

Será la encargada de la gestión integral de los RSU para el territorio comprendido por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, incorporando un nuevo paradigma basado en principios de sustentabilidad. Para tal fin resulta indispensable que este nuevo instrumento oriente políticas tendientes a la recuperación y reciclado de RSU atendiendo a todas las dimensiones sociales que implica la gestión de los RSU en distintos distritos.⁹²

En virtud de la experiencia de conformación realizada en el CEAMSE (rescatando que tal vez sea una de las pocas experiencias en cuanto a articulación de políticas metropolitanas en la región) será fundamental la incorporación como parte de esta Agencia (además de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma), de los Municipios de la Provincia y, del Gobierno Nacional.

La importancia de sumar a los Municipios está dada por la necesidad de diseñar un nuevo esquema con respecto a la conformación de áreas geográficas y organización territorial, en relación a la gestión integral de residuos. Esto implica el desarrollo de

⁹¹ Oszlak llama a este fenómeno *Isocracias* o líneas imaginarias de distinto poder dentro del Estado.

⁹² Ya que la nueva agencia no sólo tendrá que dar cuenta de la gestión de los RSU de la Ciudad Metropolitana sino también de toda la provincia de Buenos Aires.

distintas regiones (algunas exportadoras de residuos, otras receptoras) donde se plantea como necesario coordinar cuáles serán las zonas destinadas a albergar las instalaciones para la recuperación y reciclado y, el relleno sanitario (para lo no recuperable).

Asimismo, la intervención del Gobierno Nacional resulta clave asumiendo el rol de coordinador, facilitador y orientador de políticas en la búsqueda de consensos sobre los intereses interjurisdiccionales.

Al respecto, se desprende la necesidad de la intervención nacional en virtud de la dimensión y el impacto que tienen los residuos en un área donde se encuentran comprometidas importantes cuencas densamente pobladas, sin contar con un saneamiento básico.

b) Creación de un Observatorio Metropolitano de RSU

El observatorio se propone como un espacio de desarrollo de distintos dispositivos que promueva fundamentalmente la formación e información ambiental y políticas vinculadas con el desarrollo sustentable. Tendría la misión u objetivo de sistematizar y albergar programas de información en materia de RSU que permitan orientar las políticas metropolitanas en la materia; así como también, contar con información en tiempo real para la toma de decisión.

Un área del observatorio estaría vinculada a la generación de programas institucionales de formación ambiental, entendida como un proyecto regional que permite un cambio actitudinal en la población.

Además existirán programas orientados a la gestación e incubación de proyectos y desarrollo de tecnologías que tengan como eje estructurante el recupero de RSU, contribuyendo a evitar el entierro de los mismos en rellenos sanitarios.

Por último, los recursos otorgados por la Nación, la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destinará para el diseño eficiente de políticas sociales tendientes a la *reconversión* de los recolectores informales.

c) Programas de compras verdes en todo el territorio nacional

Si se entiende al Estado como uno de los agentes que activa y motoriza la economía a través de sus compras y contrataciones, la incorporación de la dimensión ambiental a las compras y contrataciones del Estado Argentino tanto a nivel nacional, provincial como municipal, permitirán el mejor desarrollo del mercado de productos cuyos insumos contengan materiales reciclados en su totalidad o, en parte.

En tal sentido, será necesario el desarrollo de una legislación en los distritos que posibilite (por cupo o por ventajas comparativa a la hora de las licitaciones) la compra por parte del Estado de productos que, como se hizo referencia anteriormente, surjan de la industria del reciclado y que necesiten de algún incentivo fiscal para hacerse competitivos.

d) Ley de Presupuestos Mínimos para envases y embalajes

Con respecto a la gestión integral de RSU sería imprescindible, más que recuperar los elementos potencialmente utilizables, evitar que los mismos lleguen a las calles. En tal sentido, resulta clave contar con una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos consensuada con todos los actores involucrados en la temática (gobierno, productores, industrias, envasadores e importadores) que regule los envases y embalajes de los productos que se disponen para el consumo, ya que éstos representan casi el 30 % del peso de los RSU y el 50% del volumen de los mismos. Dicha Ley debería ser aplicada con un criterio de gradualidad ascendente. Para que esta herramienta no detone en un proceso inflacionario

será necesaria una internalización de la externalidad por cada uno de los actores que conforman la cadena de producción, distribución y comercialización de los envases y embalajes.

4.2.2. El flujo de materiales y el mercado

El primer elemento que se debe analizar antes de definir el mercado de residuos sólidos urbanos es el mismo concepto de residuos,⁹³ dado que éste resulta relativo ya que surge del mundo de la economía, del valor que se le asigna y de las posibilidades de utilización, conforme los conocimientos científicos y técnicos del momento. Lo que hoy es llamado residuo, mañana podrá ser materia prima que tenga valor en el mercado.

Partiendo de este concepto se observa que el mercado de los residuos se caracteriza por revertir una dinámica distinta a la del mercado formal, diferenciándose en el hecho de que al aumentar la oferta (sobre todo si ésta es constante) lejos de disminuir la demanda, esta última aumenta debido a que se encuentra lejos del límite de saturación.

Cabe destacar también, que la demanda de materiales reciclados sustituye importaciones, lo cual redundará en un importante ahorro de divisas. Esta línea de análisis se sustenta en información obtenida de la Unidad Movimientos Tranfronterizos de Residuos Peligrosos y No Peligrosos, dependiente de la Dirección Nacional de Control Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que indica que para el año 2006 se registró un ingreso de 68.818,90 tns. de materiales bajo el rubro de

⁹³ El término residuo es definido según la Real Academia Española como *la parte o porción de un todo, o lo que resulta de la destrucción o descomposición de una cosa*. En esta definición no se encuentran elementos suficientes para interpretar el vocablo.

residuos/desperdicios para ser utilizados como insumos industriales; según se expresa en el siguiente cuadro:

	<i>Año 2006</i>
Papel/Cartón	43181,00
Textiles	473,40
Chatarras	24561,00
Plásticos	603,50
TOTALES	68818,90 tns.

Este dato tiene una importancia significativa a la hora de conocer cuáles son las posibles demandas industriales aún no satisfechas y, por consiguiente, la posibilidad real de colocación en el mercado de estos productos sustituyendo importaciones y creando empleo genuino.

a) Las políticas hacia las cooperativas u otras formas asociativas de trabajo.

Del análisis de las políticas públicas hacia las cooperativas surge que, la debilidad institucional se manifiesta en la falta de control de los recursos que se destinan y otorgan para el recupero de materiales (con una lógica de economía social).

El Estado debería involucrarse más en la gestión diaria de aquellas cooperativas que han sido focalizadas y beneficiadas a través de subsidios u otro tipo de asistencia que promuevan su desarrollo. Esto permitiría una mejor asistencia a las mismas, así como también un control efectivo del impacto de los fondos públicos y, por consiguiente, la efectividad real de las políticas ejecutadas.

b) Los materiales recuperados y su valor

Una de las posibles líneas de trabajo podría orientarse a la búsqueda de estándares de calidad de los productos que salen de las cooperativas a través de la incorporación de valor agregado a través de tecnologías de bajo costo que permitan la colocación de estos materiales conforme los requerimientos y demandas de las industrias.

Haciendo un análisis de la labor dentro de las cooperativas surge que son muy pocas las que incorporan a sus productos recuperados estándares de calidad y son menos aún, las que incorporan valor agregado mediante el simple acondicionamiento, lavado, selección por color, chipiado o lingoteado del material recuperado.

En función del acondicionamiento y del valor agregado que se le incorpore a la materia prima se podría lograr una mayor inserción de los productos al mercado, obteniendo una mayor rentabilidad.

Otra línea de trabajo que debería implementarse para un adecuado flujo de materiales es la de integrar, adecuar y fortalecer para una mejor gestión en el Área Metropolitana a los depósitos o acopiadores, ya que resulta un eje estructurante en el circuito de los materiales. Un buen funcionamiento de los mismos, permitirá una eficiente circulación de los recursos de toda la cadena.

c) Creación de micro-emprendimientos diferenciales

Este eje de trabajo estaría orientado a la especialización de algunas cooperativas o trabajadores asociados al desarrollo de tareas vinculadas con algunos productos mediante el retiro selectivo de los materiales recuperables y su posterior tratamiento con distintas alternativas tecnológicas y procedimentales que permitan lograr el desenvolvimiento de

algunas cooperativas en un tipo de material específico (chatarra, escombros, electrónicos, etc.)

4.3. Sobre las políticas sociales

No sólo sería necesario ensayar mejores esquemas de gestión e integración social en el marco de la gestión integral de RSU, sino también sería prioritario desarrollar un repertorio clásico de políticas sociales que permitan la integración social de las personas que actualmente se encuentran realizando la actividad y no puedan o no quieran integrar un nuevo esquema.

Estas políticas deberían combatir las situaciones de vulnerabilidad social en que se encuentran los recolectores informales. Para este fin es necesario ampliar las oportunidades reales al bienestar en cada uno de estos individuos y hogares, reorientando sus estrategias de supervivencia en pos de otras actividades más adecuadas a un *proyecto racional* y previsible de vida.

Para ampliar las oportunidades reales al bienestar, como se ha visto en el capítulo I, es necesario aumentar la cartera de activos con que cuentan estos hogares. En otras palabras, proveerlos directa o indirectamente de los activos materiales, relacionales y culturales con la finalidad de que cartonear no sea la única alternativa que posean para su vida.

De lo expuesto, la posición adoptada frente a los recolectores informales es *intermedia* frente a otras dos que han predominado hasta el momento. La primera de éstas

es de represión⁹⁴ directa o indirecta a esta actividad, debido principalmente a las supuestas externalidades en cuanto salubridad e inseguridad que ocasionan a los vecinos el desarrollo de esta práctica; la segunda posición, es la de un *laissez faire* debido al supuesto de que los cartoneros *eligieron legítimamente* esta actividad frente a las terribles consecuencias de la crisis del 2001.

Con respecto a la primera postura, se entiende que la prohibición de esta actividad no sólo es ineficaz, sino que tampoco soluciona el problema de integración de los cartoneros. En otras palabras, la prohibición es tan sólo un incentivo para que el recuperador informal adquiera otras prácticas (lícitas o ilícitas) para su supervivencia y la de su hogar.

Con respecto a la segunda postura, si bien hay una elección por parte de los que realizan esta actividad, la misma no es entendida como una '*elección real*' dado que se les plantea como una alternativa de supervivencia, dentro de un contexto que enfrenta a la crisis con las herramientas con las que cuentan. Por consiguiente, una política *realmente progresista* debería apuntar a poder brindar a estos hogares y a estos individuos de activos necesarios para que dentro de las alternativas que se plantean desde las diferentes unidades estatales cuenten con actividades que les permitan, como un *medio* legítimo, aumentar sus grados de bienestar e integración social.

De modo propositivo la primera acción que se debería desarrollar es la creación de un Sistema Estadístico Integrado. Dicho sistema debería ser lo suficientemente complejo para discriminar:

⁹⁴ Se puede poner como ejemplo de represión *indirecta* o simbólica la siguiente frase del actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuando era candidato a ese puesto "Al ciruja me lo llevo preso. Es tan delito robar la basura como robarle a un señor en la esquina. En <http://muestrarios.org/b/laideologiademauciomacri.html>

- a) La naturaleza de los recolectores informales, es decir: 1° si realizan la actividad de manera crónica o esporádica, 2° la cantidad de miembros del hogar que realizan dicha actividad y, 3° la cantidad de menores que realizan esta actividad, entre otras.
- b) El lugar donde habitan discriminado por barrio.
- c) Los circuitos que realizan, es decir: 1° si realizan la actividad dentro del barrio o municipio en que habitan y/o 2° si realizan esta actividad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un sistema estadístico de esta naturaleza permitiría un primer acercamiento a esta actividad: de quiénes la practican y dónde la desarrollan. Ante la posibilidad técnica de llevar a cabo esta tarea, se considera que están dadas las condiciones materiales y temporales para poder realizarse, por ejemplo incorporando un ANEXO en las planillas del relevamiento del futuro CENSO del 2010. Este primer paso permitiría contar con un *mapeo georreferenciado* de los lugares con mayor concentración de recolectores informales dentro de la Ciudad Metropolitana, para luego integrar políticas territoriales en pos de ampliar las oportunidades sociales de este grupo.

Los lineamientos de estas políticas pueden ser divididos ‘*analíticamente*’ en dos clases: los que otorguen distintos activos directos a los hogares y los tendientes a que las unidades estatales logren relacionarse y estructurarse entre sí positivamente, y del mismo modo lo hagan con la comunidad y el mercado.

Analizando que medidas deberán tomarse para los lineamientos de la primera clase de políticas se puede establecer que en primer lugar, como se ha afirmado anteriormente, se deben otorgar incentivos a los recolectores informales para que les sea posible dejar de ejercer esta actividad de supervivencia. Para ello, desde los CGP, Escuelas y Centros

Integrales Comunitarios en el Conurbano, una vez identificada la población cartonera es indispensable ampliar la oferta de capacitación en oficio, terminalidad educativa, formulación de proyectos productivos, etc. Dichos cursos deben ser necesariamente becados de tal modo que dichas becas impliquen un *plus mayor* de que si realizaran la actividad diaria de la recolección informal. A su vez, dichas políticas deben contemplar dispositivos tendientes a incentivar diferentes prácticas que redunden positivamente en su economía (como por ejemplo capacitaciones sobre economía y planificación familiar), la salud de sus miembros (capacitaciones en salud sexual, incentivos a la vacunación), la asistencia escolar de los mas jóvenes (mediante becas de estímulo) y prácticas que mejoren la calidad de vida de sus integrantes.

Por su parte, se pueden fomentar otras capacitaciones de carácter comunitario tendientes, por un lado, a recrear lazos de sociabilidad y sociabilización entre los recolectores informales, su familia y los vecinos del barrio (muchas veces roto dadas las características particulares de esta actividad)⁹⁵ y, por otro, entre los recolectores informales y distintos actores de la comunidad local a la que pertenecen.⁹⁶ Dichas medidas diseñadas de manera integral y a mediano plazo pueden ser un segundo paso válido para que estos individuos y hogares logren salir del estado de vulnerabilidad y exclusión social en que se encuentran.

El tercer paso analítico y también temporal, es el diseño de políticas que logren reestablecer un *proyecto racional*⁹⁷ de vida a este grupo socialmente vulnerable. Para ello,

⁹⁵ Como se ha afirmado, el trabajo específico del cirujeo implica un desgaste constante de capital social y, por consiguiente, un aislamiento de las personas que realizan esta actividad con respecto al medio social circundante.

⁹⁶ Tan disímiles como sociedades de fomento, ogn's, clubes, cámaras empresariales, etc.

⁹⁷ Como se ha afirmado, el término racional se lo utiliza aquí en un sentido amplio, como sinónimos de: previsibilidad, causalidad, regularidad, y por consiguiente, como fundamento de una existencia segura y confortable.

el acceso a un empleo bien remunerado y protegido y/o un emprendimiento social o familiar auto-sustentable y con perspectiva de crecimiento en el tiempo son, a mi entender, condiciones fundamentales para tal finalidad.

Es en este punto donde la transferencia directa de ingresos por parte del Estado cobraría una importancia central; siendo, como lo es ahora, un complemento válido para los hogares que se encuentran *cercanos a la línea de pobreza*, o siendo (si este ingreso se equiparase a la canasta básica) un bien que posibilite ampliar las diferentes alternativas reales de bienestar a los miembros de estos hogares (como por ejemplo la oportunidad de capacitarse, estar temporalmente desocupado buscando un empleo digno, mandar a los hijos a la escuela mientras el jefe o jefa del hogar trabajan).

Para el acceso a un empleo bien remunerado o para acceder a una iniciativa productiva es necesario la segunda clase de intervención del Estado: las que logren relacionar y estructurar positivamente las oportunidades que brinda dicha institución, como así también la comunidad y el mercado.

Como ejemplo de esta vinculación, puede señalarse la creación de Oficinas de Empleo dentro de los CIC (Centro Integrales Comunitarios) y los CGP que brinden atención y seguimiento personalizado para los recolectores informales y, los vinculen activamente con diferentes empresas, comercios y hogares de las zonas de influencia. A su vez, estas instituciones ancladas territorialmente pueden ser las que articulen el acceso al crédito para emprendimientos productivos de los hogares, si éstos han optado por esta alternativa y se co-evalúa⁹⁸ su auto-sustentabilidad en el tiempo.

⁹⁸ En este sentido para evitar el fracaso y frustración de los que emprenden esta microempresas debe existir: a) una evaluación previa rigurosa sobre la viabilidad de los mismos y, b) un seguimiento sistematizado sobre la evolución de estos proyectos.

Por otra parte, las organizaciones intermedias tienen un papel fundamental dentro de este esquema dado que pueden ser una fuente de oportunidades para estos hogares otorgándoles activos relacionales, culturales y materiales.

Continuando la argumentación, se sostiene que el Estado en sus diferentes niveles debe ser el '*catalizador*' y el orientador de las políticas sociales. En otras palabras, el eje de la intervención social debe pasar por el Estado, siendo las organizaciones intermedias un valioso *complemento* a dichas políticas. Este rol central del Estado se debe a que, a pesar de la transformación sufrida en los 90', aún posee la *capacidad* (dada la cantidad recursos materiales, humanos y políticos que maneja) de alterar la *condiciones de vida de los sectores más vulnerables*, distribuir el excedente socialmente producido, e intervenir íntegramente en el territorio modificando las desigualdades socio-urbanas del mismo.

De este modo se aboga por políticas '*flexibles*' en el territorio y materializadas en torno de los GGP, los CIC, diferentes organizaciones no gubernamentales y vecinos deben estar integradas con una visión macro que opere a nivel metropolitano. De este modo, las acciones del Observatorio Metropolitano son fundamentales dado que, por un lado proveería de insumos, recursos, lineamientos y ejemplos de prácticas exitosas a los CIC y CGP y por otro, dichas instituciones otorgarían al Observatorio la información necesaria para una gestión estratégica sobre los recolectores informales.

En conclusión, son las diferentes unidades estatales articuladas tras un Plan Integral de Gestión de Residuos, las que tienen la capacidad de alterar las condiciones de salubridad de la población que habita en la ciudad metropolitana y las que a través de una *fuerte decisión política* pueden modificar las prácticas y ampliar las oportunidades reales de bienestar e integración social de los recolectores de residuos sólidos urbanos.

Conclusiones

Este trabajo ha sido una aproximación a la problemática de los recolectores informales de residuos sólidos urbanos. El método para abordarlo ha estado en la intersección conflictiva entre una *antropología social* preocupada por describir las distintas prácticas y comprender las motivaciones de este accionar por parte de los individuos que la desarrollan y un *análisis politológico* capaz de reflexionar críticamente sobre las distintas intervenciones de las diferentes unidades estatales para con este grupo heterogéneo.

Con respecto a la primera arista del trabajo, la antropológica, se ha detectado a lo largo de la investigación una subdivisión de los recolectores informales; unos que realizan sus prácticas de manera asociada y sus estrategias tienden a la integración social y otros no cooperativizados, en donde su actividad está orientada a la mera supervivencia diaria. Las causas de esta subdivisión hay que buscarlas en la *historia de vida particular de cada hogar y en el contexto de condicionamientos sociales* producto de las transformaciones iniciadas en la década del 70'. Es decir, cada hogar en función de sus activos acumulados históricamente (materiales, humanos, actitudinales, sociales) ha debido afrontar las diversas situaciones de crisis socioeconómicas que atravesó el país con diferentes estrategias y medios con el objeto de mantener los grados de bienestar que anteriormente poseían.

Es en este contexto donde entra la segunda arista de la investigación, el análisis politológico, ya que los integrantes del primer subgrupo logran vincularse positivamente con el Estado y las organizaciones intermedias obteniendo una mayor cantidad de activos y oportunidades sociales en pos de mayores grados de bienestar social. Tal es así que el *éxito relativo* logrado por muchas de las cooperativas de cartoneros no radica tanto en la productividad y eficiencia alcanzada, sino en las posibles capacidades de articular reclamo

ante organismos oficiales y/o cooperaciones internacionales e incluso por el peso que puede revertir su localización o ubicación geográfica y el capital social y político factible de acumular por ello.

En cambio para el segundo sub-grupo, el de los recolectores individuales, dado el bajo capital social y organizacional que poseen en función *de su historia de condicionamientos sociales específicos*, logran vincularse tenuemente con el Estado, la vecindad, y las organizaciones intermedias. Al respecto, deben utilizar al máximo posible su *fuerza de trabajo*, especializarse y hacer de ésta una economía diaria para ser repuesta al día siguiente. Los recursos obtenidos diariamente: materiales, simbólicos y relacionales sólo les sirven para poner *todo en juego y gastarlo* al día siguiente. En otras palabras, es una actividad cíclica y rutinaria para la mera supervivencia cotidiana.

Profundizando la dimensión política, el conjunto de dispositivo institucionales y la disposición de actores surgidos de este ordenamiento institucional, es lo que configura un modo de producción, circulación y gestión de los residuos sólidos urbano *'tradicional'* que ha favorecido las prácticas informales e individuales de recolección de residuos.

En resumidas cuentas, dicho modelo tiende a tomar a los residuos como mercancías pero no es lo suficientemente eficiente para recolectar la totalidad de dicha mercancía de las calles. A esto se le suma la ausencia del Estado para de generar incentivos selectivos para que los recolectores informales dejen de realizar esta actividad. En otras palabras: mercancías en la calle producto de la ineficiencia de la gestión tradicional, por un lado, y estado de vulnerabilidad y desprotección de gran parte de la población urbana, por otro, son dos componentes que posibilitan y reproducen la actividad de los recolectores informales y su estado de desprotección tanto social como sanitaria.

Es este modelo de gestión de los residuos sólidos urbanos (caracterizado por la separación de procesos, la sectorización de políticas y centralización de decisiones en límites políticos administrativos arbitrarios) el que comenzó a entrar en crisis. Existe al respecto una nueva tendencia que surgió como respuesta, como alternativa a la incapacidad (evidenciada con todo dramatismo durante la crisis del 2001) de gestionar con parámetros *tradicionales* ambiental y socialmente la totalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Este modelo, *en gestación o emergente*, se caracteriza por los procesos más que por los productos o resultados de la intervención pública, la integralidad, coordinación horizontal y vertical de las políticas, siendo a su vez más democrático e inclusivo en términos de apropiación social.

Han existido claros avances en relación a este nuevo modelo sobre todo en el marco legal, como han sido la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Ley N° 25.916) que establece los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental conforme al mandato constitucional establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional del 94; la Ley 13.592 vigente desde el 20 de diciembre de 2006 en la Provincia de Buenos Aires, que fija los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos de acuerdo con las normas establecidas en la Ley Nacional N° 25.916, reforzando y fortaleciendo el papel y la responsabilidad de los municipios en la gestión integral de residuos y la sanción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de dos Leyes de suma importancia, la Ley N°992/03 que permitió la recuperación de los materiales reciclables y reutilizables y promovió la incorporación progresiva del reciclado y reconoce a los recolectores informales (cartoneros) como recuperadores urbanos a través del *Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR)*; y la Ley N° 1.854 de *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos* que ha establecido un conjunto de pautas, principios,

obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas a fin de proteger el ambiente, los seres vivos y los bienes.

Este andamiaje legal ha posibilitado un conjunto de medidas e intervenciones de las diferentes unidades estatales. A nivel del Gobierno Nacional se formuló la *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)* entendida como un conjunto de medidas que tienden a implementar un Sistema de Gestión Integral de RSU en el territorio nacional y el *Proyecto Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos* que incluye propuestas de acciones futuras que puedan acordarse con los niveles provinciales y municipales, involucrando además, a organizaciones no gubernamentales (ONG) y universidades.

Además, y como se hiciera referencia en capítulos anteriores, se observa que tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en la prov. de Buenos Aires se desarrollaron distintas estrategias de intervención que dan cuenta de este nuevo modelo de gestión emergente. Algunas tuvieron logros, mientras que otras describen estadios de corte embrionario y de escaso impacto.

En cuanto a las políticas sociales del Estado para con los recolectores urbanos se observa, en términos generales, un doble sesgo: el suponer que los recolectores informales son únicamente vulnerables y el suponer que todos los recolectores tienen como objetivo formar cooperativas.

Si se profundiza en el primer sesgo se observa que dada la actividad que desarrollan existe un constante desgaste de activos sociales, requisito fundamental para ser integrado dentro de las políticas sociales que desarrolla el Estado. Es decir, el paulatino desgaste de

los activos sociales a causa de la actividad específica que realizan implica necesariamente un alejamiento en relación a los referentes (gubernamentales y no gubernamentales) capaces de proveer oportunidades sociales para la obtención de nuevos activos (desde el acceso a los beneficios de un plan hasta la beca de los hijos, por ejemplo) a estos individuos y sus hogares.

Si se profundiza en el segundo sesgo, se observa que no todos los recolectores informales tienen la intención, ni la capacidad (en función justamente de los activos sociales y culturales que poseen) de entrar en las cooperativas y que, si hipotéticamente entrasen, dicha actividad no garantizaría la salida de la vulnerabilidad de este sector.

A este doble sesgo se le suman factores estructurales que imposibilitan una mirada global de la problemática de la gestión de residuos sólidos urbanos y sus consecuencias sociales. Al respecto, se ha señalado la ausencia de coordinación inter e intrainstituciones, la falta de información y porosidad de las unidades político-burocráticas encargadas de esta cuestión, la resistencia e inercia de los distintos sectores a un cambio de paradigma, la falta de asistencia técnica y visión estratégica a las cooperativas y la ausencia de políticas estatales específicas para este sector socialmente vulnerable.

A partir de estas limitaciones estructurales, en el capítulo IV se ha propuesto profundizar y radicalizar el nuevo paradigma en ciernes con la finalidad de mejorar la utilización de los recursos disponibles (materiales, simbólicos y estrategias relacionales) a favor de una gestión eficiente de residuos sólidos urbanos que posibilite una sustentabilidad ambiental y mayores oportunidades y grados de bienestar para los recolectores informales.

Se entiende que debe existir una participación del Estado Central como coordinador y último árbitro en la resolución de posibles conflictos de intereses entre los actores que integran este circuito. Esta integralidad de actores se materializará en la

Agencia Ambiental Cuatripartita donde además del Gobierno Nacional, participarán el Gobierno Provincial, el Gobierno de la Ciudad y los distintos Municipios integrantes del Área Metropolitana.

Otras mediadas propuestas son la creación del Observatorio Metropolitano de RSU, entendido como un espacio de desarrollo de dispositivos que promueven la formación e información ambiental y las políticas relacionadas con un desarrollo ambiental y social sustentable; el Programa de Compras Verdes en todo el territorio donde el Estado se compromete a incorporar insumos que contengan materiales reciclados en su totalidad o en parte en sus compras y contrataciones; y la sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos para envases y embalajes que regule los envases y embalajes de los productos que se disponen para el consumo.

Para los recolectores cooperativizados se propone fortalecer la gestión diaria de aquellas cooperativas que han sido focalizadas y beneficiadas a través de subsidios u otro tipo de asistencia para su desarrollo. Al respecto, debería procurarse (a través de diferentes incentivos) mayores estándares en los productos que salen de las cooperativas en función de los requerimientos y demandas de las industrias. Cabe destacar la enorme importancia de contar con un acompañamiento activo y positivo por parte del Estado, no limitándose este únicamente al otorgamiento de algún tipo de subsidio o beneficio.

Para los recolectores individuales, las diferentes unidades estatales como objetivo central deben proveerles directa o indirectamente de activos materiales, relacionales y culturales con la finalidad de que puedan aprovechar las estructuras de oportunidades que ofrece la sociedad y, deben ampliar justamente estas estructuras de oportunidades, *hacerlas más flexibles*, para que este grupo tenga *efectivamente* las posibilidades reales de acceso a las mismas.

En este punto se reitera lo expuesto en el último capítulo, sólo el Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales, es el único actor que posee la capacidad (dado su poder político, su inserción territorial y los recursos materiales y humanos que maneja) de distribuir la riqueza hacia los sectores más vulnerables, democratizar el acceso a las oportunidades que puede ofrecer la sociedad y otorgarles activos a estos sectores para que puedan aprovechar óptimamente dichas oportunidades.

Como se ha afirmado anteriormente y vale reiterar, la posición de este trabajo es *intermedia* frente a las dos que han predominado hasta el momento. La primera de éstas es *de represión* directa o indirecta para con este grupo; la segunda un *laissez faire* debido al supuesto de que los cartoneros eligieron legítimamente esta actividad frente a las terribles consecuencias de la crisis del 2001.

Se entiende que una política realmente progresista tiene que tener la capacidad de brindar activos necesarios a los recolectores informales y sus hogares para que, dentro de sus repertorios de alternativas, exista la *posibilidad real de acceder a las oportunidades que ofrece la sociedad* y de esta manera, poder optar por mayores grados de bienestar e integración social.

Para ello se han propuesto un conjunto de dispositivos, como primer paso, tendientes a configurar una verdadera política de estado para este grupo, como la creación de un sistema estadístico integrado y vinculado con el Observatorio Metropolitano con capacidad de retroalimentación de información y práctica, evaluación constante y rectificación periódica de los lineamientos y objetivos estratégicos.

De las praxis y saberes que se nutre el Observatorio debe surgir un lineamiento estratégico para con este grupo que en principio no debería escapar de esta doble concepción: la primera, que las políticas sociales para este sector deben estar orientadas a

otorgarles oportunidades reales e incentivos para que dejen de realizar esta práctica socialmente riesgosa y de mera supervivencia y; la segunda, que el poder público en sus diferentes niveles jurisdiccionales y de manera articulada e integrada, es el actor central capaz de llevar con éxito una política que realmente integre a este grupo socialmente vulnerable.

En el capítulo IV se ha propuesto *un Plan de acción tentativo* dividido en dos clases de medidas: las primeras que otorguen distintos activos directos a los recolectores individuales con la finalidad de poder insertarse en los diferentes canales de bienestar que pueda ofrecer la sociedad, y las segundas para que las unidades estatales logren relacionarse entre sí positivamente y del mismo modo lo hagan con la comunidad y el mercado, para que desde el *poder estatal* se amplie la estructura de oportunidades reales para con este grupo.

En este sentido, el trabajo concluye con el convencimiento de que es posible técnicamente y están dadas las condiciones políticas para un verdadero cambio en la gestión de los residuos sólidos urbanos para la totalidad de la Ciudad de Buenos Aires que atenga tanto el aspecto ambiental como el social, y que promueva la toma de decisiones sobre la base de un consenso.

Bibliografía

Álvarez Rivadulla, María José. *Asentamientos Irregulares Montevideanos: La Desafiliación Resistida*. Monografía de grado. Facultad de Ciencias Sociales UDELER. Montevideo, Uruguay. 2000.

Anguita, Eduardo. *Cartoneros: recuperadores de desechos y dignidad*. Editorial Biblos, Buenos Aires. 2003.

Blanco, Luis. *Tiempo de Acción. Bases para una Política de Desarrollo Sustentable*. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 1999.

Bauman, Zygmunt. *La globalización: consecuencias humanas*. 1a. Ed. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas -FCE. 1999.

Beccaria, Luis y López, Néstor. **Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano** en Beccaria y López (Comp.), Sin trabajo. Las características del de-sempleo y sus efectos en la sociedad argentina, Unicef/Losada. Buenos Aires. 1996.

Beccaria, Luis A. *Mercado de trabajo y redistribución del ingreso en el Gran Buenos Aires*. Economía y Sociedad de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional General Sarmiento. Argentina. 2001.

Beccaria, Luis A. *Empleo e integración social*. 1a. Ed. Buenos Aires (Colección Popular. Serie Breve) FCE. 2001.

Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. 1a. ed. Buenos Aires. Paidós. 1997.

Dimarco, Sabina. *¿Podremos mirar más allá de la basura? Raneros, cirujas y cartoneros: historias detrás de la basura*. Papeles del CEIC. Vol. 2. 2007. <http://www.ehu.es/CEIC/pdf/33.pdf>

Eilbaun, Lucia y Villalta, Carla. *Zonas diferenciales en el espacio público* en Libro Territorios Itinerarios Fronteras. Universidad Nacional General Sarmiento. 2002.

Fajn, Gabriel. *Exclusión Social y Autogestión. Cooperativas de Recicladores de Residuos*. Revista Idelcoop N° 139. Buenos Aires. 2002.

Filgueira, Carlos. *Condiciones habitacionales de la juventud, elementos para el diseño de una política de vivienda*. CEPAL. 1997.

Filgueira, Carlos. *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. Serie Políticas Sociales N° 51. División de Desarrollo Social, CEPAL. 2001.

Golbert, Laura. *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefe y Jefas de Hogar Desocupados*. División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile. 2004.

Informe Ambiental Anual. Ministerio de Medio Ambiente. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2007.

Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos en Argentina. UNICEF-OIM. 2005.

<http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?tipo=unico¬a=278>

Kaztman, Rubén. *Activos y estructuras de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL/PNUD. Montevideo. 1999.

Kaztman, Rubén. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Quinto Taller para la Medición de la Pobreza. Aguas Calientes, México. 2000.

Kaztman, Rubén. *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. Serie Documento de Trabajo 1. Ed. Siempre. Buenos Aires. 2001.

Lindenboin, Javier. *Mercado de trabajo Urbano en la Argentina de los 90'*. Economía y Sociedad de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento. 2002.

Malicia, Matilde. *Aproximación desde el trabajo social al estudio de las representaciones sociales acerca del trabajo de cortoneo sustentado por sus agentes sociales: el caso de cartoneros en San Miguel de Tucumán*. Tesis de Grado en la Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán. Argentina. 2003.

Morano, Camila, Lorenzatti, Andrea y Parra, Mariel. *El Conurbano Bonaerense en la década del 90'*. Cuestión Social y Política Social en el Gran Buenos Aires. Universidad Nacional General Sarmiento. 2002.

Monza, Alfredo. *La evaluación de la informalidad en el Área Metropolitana de los noventas. Resultados e interrogantes* en Novacovsky I. y Carpio J. (Comp.) Informalidad y exclusión social (OIT/ SIEMPRO, Fondo de Cultura Económica) en prensa, Sección 1. 2001.

Oszlak, Oscar. *El Estado, la Sociedad y las Políticas Públicas en Argentina*. Mapas y Escuela de Ciudadanía, Entrevista. 2006.

Oszlak, Oscar. *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Cedes-Humanitas. Buenos Aires. 1991.

Paiva, Verónica. *Cooperativas de recuperadores del Área Metropolitana de Buenos Aires 1994-2004*.

Paiva, Verónica. *Las cooperativas de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos del Área Metropolitana Buenos Aires*. Documento de trabajo CIAHaM N°2. Junio de 2003. Revista Theomai. 2003. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numespecial2004/artpaivanumespec2004.htm>

Pardo, Luis, Cariboni, Félix y Risso, Antonela. *Informe sobre el Circuito de Reciclado de La Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Área de Investigación Dirección General de Política de Reciclado Urbano. Ministerio de Ambiente. GCBA, Buenos Aires. 2004.

Pérez, Pedro. *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*. Bibliotecas Universitarias. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires. 1998.

Pérez, Pedro. *Servicios Urbanos y Equidad*. Revista de Control Externo Gubernamental, Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires. 2007.

Priganano, Ángel. *Crónica de la basura porteña*. Editorial Junta de Estudios Históricos de San José de Flores. Buenos Aires. 1998.

Reynals, Cristina. *De cartoneros a recuperadores urbanos*. Consultaría CEDES. Buenos Aires. 2003.

Roca, Emilia y Moreno, Martín. *El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social* en Carpio, Jorge, Klein, Emilio y Novakovsky, Irena (Comp.), Informalidad y Exclusión Social, Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT. Buenos Aires. 2000.

Salvatori, Samanta, Saraví, María Elena y Raggio, Sandra. *La política social de las Topadoras. Erradicación de las villas durante la última Dictadura Militar*. Comisión de la Memoria de la Provincia de Buenos Aires. 2003.

Saraví, Gonzalo. *Detrás de la basura: cirujas. Notas sobre el trabajo informal urbano* en Quierós, Guillermo y Saraví, Gonzalo: *La informalidad económica, ensayos de antropología urbana*, CEAL. Buenos Aires. 1994.

Schamber, Pablo J. *De los Desechos a las Mercancías. Antropología del reciclaje de residuos en el conurbano bonaerense*. Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 2005.

Sanguinetti, Juan S. *Vulnerabilidad social, un estudio desde el Municipio de Pilar*. Inédito.

Suárez, Francisco M. *Actores sociales de la gestión de residuos sólidos de los municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz*. Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires. 2003.

Suárez, Francisco M. *El Desafío de la Doble Inclusión. El ciclo de los residuos en el Área Metropolitana*. Fundación Metropolitana. Edición Especial. 2004.

Svampa, Maristella. *La transformación de las identidades sociales. Desde Abajo*, Editorial Biblio. 2000.

Tratamiento de la Explotación de los Niños hurgan en la basura. Informe de Síntesis Mundial. OIT. Ginebra. 2004.

Tokman, Víctor. *El sector informal posreforma económica* en Carpio, Jorge, Klein, Emilio y Novakovsky, Irena (Comp.) *Informalidad y Exclusión Social*, Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT. Buenos Aires. 2000.