

Título: Aproximación jurídico sociológica del fenómeno cartonero en la Ciudad de Buenos Aires.

Proceso de Producción: Avance de investigación en curso

Grupo de Trabajo N°8: Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social

Autoras: Gabriela Pandolfi¹, Yamila Marian Castagnola²

Resumen:

Argentina, luego de dos décadas de profunda crisis económica, comenzó a transcurrir un proceso de desempleo y aumento del empleo informal, que tuvo como punto de inflexión el año 2002, cuando el reciclado informal de residuos constituyó la principal estrategia de supervivencia del sector más vulnerable de la población. Ello, sumado a la caída de las importaciones de los *commodities* industriales, motorizó la aparición del fenómeno “cartonero”, que devino en una transformación de tarea marginal y económicamente insignificante, en una actividad social y productiva.

Desde una visión cualitativa, propia de una sociología genética del derecho, nuestro trabajo propone abordar la resignificación de la labor de recuperadores en productores/recicladores, analizando los factores externos que impulsaron la elaboración de nuevas políticas públicas.

Palabras Claves: Crisis Económica - Cartoneros – Gurvitch.

1. Introducción

La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) en Argentina constituye un objeto de estudio particular para la sociología en función de la estrecha vinculación que esta problemática tiene con el consumismo propio de la globalización, con el incremento de la pobreza, y con los niveles de desempleo y subempleo existentes.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense³ se concentra el 37% de la población del país y se genera el 40,5% del total de residuos. Sólo en la Ciudad de Buenos Aires se recolectan un promedio de 5.000 toneladas diarias.⁴

En Argentina, el régimen instaurado en 1976 durante la última dictadura militar, implicó la liberación generalizada de los mercados, la dolarización y apertura económica al exterior que afectó la distribución del ingreso, la reasignación de recursos entre las ramas de la producción y la estructura de la clase obrera⁵.

Debido a estas reformas, los actores comenzaron a desplazar sus actividades de la producción al mercado financiero, que por la acción combinada de aperturas y desregulaciones consolidó y acentuó el proceso de desindustrialización del país.

¹ Aspirante a Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, Argentina, gapandolfi@gmail.com

² Departamento de Investigación, Área Sociología del Derecho, Universidad de Belgrano, Argentina, yamilacastagnola@gmail.com

³ Lo que llamaremos Región Metropolitana de Buenos Aires, de acuerdo a la definición de Fernández.

⁴ CHIDIAK, M. & BERCOVICH, N. (2004) *Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina*. CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 82, 21.

⁵ GODIO, J. (2000) *Historia del Movimiento Obrero Argentino 1870-2000* (T. II). Buenos Aires, Argentina. Corregidor, (pp. 1130-1131).

Frente a dicho proceso se producen importantes modificaciones en la estructura del empleo. Durante el período 1983-2000 se reinstala en el país la democracia política y se produce una nueva transformación del sistema económico, pasando de una economía semi-autárquica, con intervencionismo estatal, a una economía abierta de "libre mercado", integrándose Argentina a la economía mundial a través de la apertura, el Mercosur y fuertes lazos de cooperación con Estados Unidos.

Esta incorporación violenta a la globalización agudizó la tendencia iniciada en la década de 1970 y ocasionó la desaparición masiva de Pymes y una degradación de las antiguas economías regionales y provinciales. En consecuencia, se produce una precarización de las relaciones laborales que afecta masivamente a la mitad de la población activa asalariada, manifestándose a través del empleo en negro, el desempleo y el subempleo.

La precarización alcanza su máxima expresión en el año 2002, luego del quiebre del modelo de convertibilidad, se tradujo en el desempleo del 21% de la población económicamente activa y el subempleo del 18,6%.

En ese marco, en conjunto con la caída de las importaciones de los *commodities* industriales (papel, cartón, plástico, vidrio, metal), se motorizó el crecimiento del fenómeno "cartonero" como una de las estrategias de supervivencia desplegadas por las personas en situación de vulnerabilidad, principalmente en las grandes ciudades del país.

Frente a esta realidad, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires identificó la situación de los recuperadores urbanos como una de las áreas prioritarias de gestión sobre las que es necesario intervenir para lograr la regularización de su situación social y el reconocimiento pleno de derechos.

El propósito de nuestro informe es, desde una visión cualitativa, describir los factores extrínsecos que se relacionan con la evolución de la problemática y consecuentemente la resignificación de la labor de recuperadores⁶ en productores/recicladores⁷, acaecida durante la última década.

Para ello, valiéndonos de la metodología de análisis de la sociología genética del derecho, realizamos una recorrida en paralelo por los distintos planos de la realidad social que inciden en los modelos de gestión de los residuos, por un lado, y las variaciones en el mercado de trabajo, por el otro, a fin de identificar cuáles han sido los hitos que produjeron los cambios en el plano jurídico e impulsaron una adecuación del sistema formal de gestión de residuos.

Finalmente, y a modo de conclusión, valoramos los avances realizados y nos interrogamos acerca de la efectividad de las políticas diseñadas en relación al proceso de adquisición de derechos de los recuperadores urbanos.

2. Sociología Genética del Derecho

2.a. Consideraciones sobre los aportes teóricos de Georges Gurvitch.

La sociología del derecho es considerada una rama de la sociología general que se especializa en el estudio del fenómeno del derecho como hecho o fenómeno social y no meramente como norma positiva desde la concepción propia de la dogmática jurídica.

Como las dos caras de una misma moneda, la sociología del derecho analiza las recíprocas implicancias de un sistema normativo con respecto a una determinada sociedad en la que éste tiene vigencia positiva, y a la vez, de forma inversa, estudia las repercusiones de la conducta social sobre la normatividad positiva.

⁶ REYNALS, C. (2002). *De cartoneros a recuperadores urbanos*. Disponible en versión digital en: http://desarrollourbano.caf.com/media/153967/031_reciclaje%20en%20baires%20y%20brasil.pdf (último acceso: 15/04/13).

⁷ CALÓ, J. (2010). *De recuperadores a productores: La experiencia de nuevo rumbo en la especialización y agregado de valor sobre el vidrio reciclado*. Disponible en versión digital en: <http://www.fba.unlp.edu.ar/news/SCYTEC/PDF/CALO.pdf> (último acceso: 1/04/13).

A grandes rasgos se podría sostener que la sociología del derecho se aboca al análisis del fondo sociológico de todo sistema normativo y a la observación de la vivencia y los efectos reales de un determinado derecho en una sociedad.

En este aspecto Georges Gurvitch⁸ ha estructurado el análisis de la sociología del derecho en tres agrupaciones principales: 1) sociología sistemática o microsociología del derecho; 2) sociología diferencial o macrosociología del derecho, y 3) sociología genética del derecho, cuyos enfoques teóricos hemos elegido para realizar el abordaje del fenómeno cartonero.

La obra teórica de Gurvitch,⁹ si bien pionera, no fue suficientemente valorada al quedar relegada por la difusión de los teóricos anglosajones que eclipsaron la discusión sociológica durante la segunda mitad del siglo XX (Talcott Parsons, Jeffrey Alexander, Anthony Giddens, Randal Collins), y en particular, por el alto grado de complejidad de los postulados del autor que hicieron que la obra no fuera referencia de los estudios empíricos de la disciplina.

Elegimos la elaboración teórica de Gurvitch por su antinormativismo, y por diferenciarse de la posición weberiana tendiente a someter a la sociología jurídica a la sistemática dogmático-constructivista del derecho¹⁰. En este sentido, la posición de Gurvitch se dirigió a la compatibilización de la sociología del derecho y la dogmática jurídica, desde el análisis de las causas.

2.b. Principales aportes del autor

Para Gurvitch la realidad social es una unidad total y compleja, un conjunto dinámico y fluctuante de múltiples dimensiones, aspectos y niveles, cuyo método sociológico de abordaje debe caracterizarse por considerar todos sus niveles y aspectos a la vez, formando un conjunto accesible a través de la aplicación del método tipológico y del método dialéctico.¹¹

El método tipológico se destaca por diferenciar planos de profundidad (en función de la menor o mayor dificultad de acceso del investigador a la realidad en estudio) que se caracterizan por penetrarse mutuamente y sufrir tensiones en el orden horizontal (por ejemplo: lucha entre grupos, antagonismos de clase, entre otros).

Existen tres géneros posibles de tipos sociales: 1) los de manifestaciones de la sociabilidad, 2) los de agrupamiento o grupos y 3) los de sociedades globales. Pese a la diferenciación, todos los tipos se presuponen unos a otros, resultando imposible realizar un estudio preciso de un grupo concreto sin integrarlo a la sociedad global y sin describir el microcosmos singular de relaciones sociales que lo conforman, puesto que el autor parte del principio fundamental de la complejidad y multidimensionalidad de la realidad social como totalidad en relación dialéctica. En este sentido sostiene:

“...tan imposible es practicar una microsociología sin tener en cuenta la sociología de los grupos y de la tipología de las sociedades globales, como practicar una macrosociología que no tenga en cuenta la microsociología.”¹²

⁸ Sociólogo de origen ruso, profesor de la Universidad de Strasburgo en Francia y del *New School for Social Research* en Inglaterra.

⁹ CARVAJAL, J. (2011). *La Sociología Jurídica y el Derecho*. Revista Prolegómenos – Derecho y Valores, XIV – N°27. 109-119.

¹⁰ DIAZ, E. Sociología Jurídica y Concepción Normativa del Derecho. Recuperado el 13 de agosto de 2013, de <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriajuridica/files/2011/10/Elias-Diaz.pdf>.

¹¹ PEREZ-AGOTE AGUIRRE, J.M. (2005). La Sociología en el Leteo: el largo adiós de Goerges Gurvitch. *Política y sociedad*, 42(2), 149-162.

¹² GURVITCH, G. (1968). *La vocation actuelle de la sociologie*. París. Presse Universitaires de France (p.119)

Respecto del método dialéctico, lo considera como la única vía de acceso a la irreductibilidad de lo social. Ello es así, porque el sociólogo no se atreve a prescindir del carácter dual de la naturaleza humana, en donde la reciprocidad de perspectivas o inmanencia de lo colectivo en lo individual, y de lo individual en lo colectivo es innegable.

La dialéctica en Gurvitch es utilizada como forma de evitar la estatización de conceptos, flagelo que produce la incapacidad de penetrar la realidad social en su totalidad, que siempre está en movimiento y que sólo es accesible a través de la experiencia, evitando el determinismo, y preservando toda la espontaneidad y libertad en que se construye la experiencia humana.¹³

2.c. La Sociología Genética del Derecho

En su obra "Sociología del Derecho" Gurvich señala que la sociología genética del derecho debe renunciar al prejuicio de creer que en la sociedad primitiva puede encontrarse el origen de un desarrollo unilateral ininterrumpido de las instituciones jurídicas. Tesis que tiene plena coherencia, porque al considerar la realidad social como en continuo movimiento e interrelación de dimensiones, aspectos y niveles, el planteamiento de cómo se conforman las instituciones jurídicas implica considerar su actualidad y cambio.

Los dos problemas propios de la sociología genética del derecho son a) el estudio de las regularidades en cuanto tendencias de cambio y b) el estudio de los factores de tales regularidades de transformación en la vida del derecho.

La transformación de la realidad jurídica se produce por el entrecruzamiento y los modos de afectación de los factores sociales. En ellos se encuentran incluidos los aspectos ecológicos, económicos, religiosos, morales, y el modo de reconocimiento preponderante de una sociedad.

El papel de los factores en la producción del cambio del fenómeno social (en este caso, del derecho) no es igual, depende de la constitución del todo en que descansa la causalidad, siendo materia especial de la sociología genética del derecho el estudio de los factores que Gurvitch denomina extrínsecos, ellos son: 1) la base ecológica, o substrato material de la sociedad (demografía, geografía, volumen y densidad de la población, etc.); 2) la economía; 3) la religión, moral y conocimiento: en cuanto mentalidades, creencias y conductas colectivas, es decir, las cuestiones relativas a los planos simbólicos y espirituales de la realidad social; y 4) psicología colectiva: estados de la mente colectiva, aspectos intelectual, emocional, volitivo, imaginación, memoria e intuición.

3. Factores extrínsecos de la problemática

3.a. Base Ecológica

3.a.1. El área metropolitana de Buenos Aires.

La situación socioeconómica por la que atravesó la Argentina a comienzos del siglo XXI potenció la actividad de recolección informal de residuos como estrategia de supervivencia de miles de personas expulsadas del mercado formal de empleo. Así se ha expresado que "los problemas de empleo de la década de los años 90, amplificadas por el estallido de la crisis en diciembre del 2001, provocaron el aumento en el número de personas volcadas a prácticas de subsistencia"¹⁴.

¹³ PEREZ-AGOTE AGUIRRE, J.M. (2005). Ob. Cit.

¹⁴ ESCLIAR, V. (2005) Cartoneros ¿Una práctica individual o asociativa? Ciudad de Buenos Aires, año 2004/2005. *Departamento de Economía Política, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Cuaderno de Trabajo*, 75, Buenos Aires, s/e. Son múltiples los trabajos que dan cuenta de esta situación. A modo de ejemplo, podemos citar a SCHAMBER, P. y SUAREZ, F. (2002, Agosto) Actores sociales y cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense. *Realidad Económica Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina,

Este fenómeno, si bien se ha reproducido en varias ciudades del país, ha sido más visible en la ciudad de Buenos Aires por su magnitud. Diversos datos corroboran esta situación, todos ellos vinculados con el sustrato material que Gurvitch considera como uno de los aspectos de la realidad social que deben ser estudiados en el proceso de evolución de una determinada temática jurídica.

En primer lugar, la ciudad de Buenos Aires está habitada por 2.891.082 personas¹⁵ de acuerdo a los datos del Censo 2010. Sin embargo, si consideramos también su área metropolitana¹⁶, el total de habitantes trepa a las 14.819.137 personas, lo que representa el 37% del porcentaje de población total del país en un espacio menor al 1% del territorio nacional.

Por otro lado, la magnitud del fenómeno también se relaciona con la cantidad de personas que hicieron uso de esta opción. Durante el período 2001-2002 más de 30.000 personas segregaban y recolectaban diariamente materiales reciclables entre los residuos dispuestos en las aceras. En un contexto social donde proliferaban nuevas formas de organización se hizo presente la idea de autogestión a través de organizaciones locales, en su mayoría cooperativas de trabajo; en particular, por las grandes distancias entre los lugares de recolección y los de venta de los materiales.

En cuanto a las razones del crecimiento de cartoneros, Escliar¹⁷ informa que la recolección constituyó una fuente de ingresos para el sustento cotidiano de los recolectores no convencionales y sus familias debido a la ausencia prolongada de trabajo. Esta circunstancia fue corroborada empíricamente a partir de una encuesta realizada entre 2004 y 2005 de la que se concluye que la mayoría de la muestra se inició en la actividad dado que fue la única opción de subsistencia y como fuente de ingreso para la manutención familiar (81% de los encuestados tenía hijos). A su vez, buena parte de los encuestados provenían del sector formal –aunque realizaban tareas de baja calificación–, mayoritariamente empleados en relación de dependencia que fueron despedidos (55%) con bajas remuneraciones, pagos fuera de término y/o deudas generadas por parte de los empleadores.

3.b. La Economía

3.b.1. Crecimiento del desempleo y la informalidad en el mercado laboral argentino.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1974 utiliza por primera vez el concepto de “precariedad”, el cual, entre otras significaciones, define el trabajo que se realiza en la economía formal e informal, y caracterizado por niveles variables y grados de particularidades objetivas (situación legal)

190. Disponible en versión digital en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/iade/RealEcon/190-2.pdf> (último acceso 1/4/13). También PAIVA, V. (2008, octubre) El manejo formal e informal de los Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires entre los siglos XIX al XX. *Revista Área, Agenda de Reflexión en Arquitectura*, Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, UBA, 14. ISLA, A. M. (2010) Reflexiones acerca de las significaciones que construyen los cartoneros/cirujas del Volcadero Municipal de Paraná, respecto al trabajo con la basura en el proceso de reconversión laboral de una actividad individual familiar a una de tipo cooperativo-solidario. Trabajo presentado en V Jornadas de Investigación en Trabajo Social, 5, 6 y 7 de noviembre de 2010, Facultad de Trabajo Social, UNER, Paraná, Entre Ríos.

¹⁵ Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en versión digital en http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_caba.asp (último acceso 12/8/13).

¹⁶ Leonardo Fernández, del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, define a la Región Metropolitana de Buenos Aires como una “regionalización operativa y funcional que comprende la Ciudad de Buenos Aires + 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires, que abarca geográficamente una unidad metropolitana delimitada aproximadamente por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la Ruta provincial N° 6” (“Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, disponible en versión digital en <http://www.urbaed.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/Censo%202010.pdf?PHPSESSID=559f0e7729c73fe0ddcab720b5a4b>) Esta configuración territorial también está dada por la constitución de una política urbana regional a través de la constitución del llamado “Cinturón Ecológico”

¹⁷ Escliar (2005). Ob. cit.

y subjetivas (sensación) de incertidumbre e inseguridad, con imposibilidad de gozar de la protección social y los beneficios que, por lo general, se asocian al empleo.¹⁸

Las transformaciones nacionales e internacionales, derivadas de la expansión de la globalización, produjeron en el mundo del trabajo un desplazamiento a un modelo caracterizado por la transitoriedad y la alta rotación.

El empresariado se volcó al empleo precario para reducir los costos, socavando la fortaleza de las organizaciones sindicales que en la década de 1960 tuvieron su apogeo. Sumada a esta tendencia, la irrupción de las nuevas tecnologías facilitó la imposición del nuevo modelo económico, basado en la movilidad internacional del capital, la externalización global y la accesibilidad de la reubicación industrial.

Desde el punto de vista macroeconómico se tradujo en el abandono de políticas estatales orientadas al pleno empleo -por el riesgo de inflación-, la desregulación de los mercados laborales y del aumento de la flexibilidad del trabajo.

3.b.2. La precarización en Argentina

A partir de 1976, en Argentina se propició la liberación generalizada de los mercados, la apertura económica al exterior y la dolarización de la economía, afectando la distribución del ingreso, la reasignación de recursos entre las ramas de la producción y la estructura de la clase obrera¹⁹. Ello acentuó el desplazamiento de las actividades de producción al mercado financiero y el proceso de desindustrialización del país.

De esta manera se producen importantes modificaciones en la estructura del empleo. Así en 1980 se registra la cantidad más baja de asalariados industriales desde la década de 1940.

En este contexto de estancamiento económico, irrumpe la tercerización con un fuerte componente de crecimiento del cuentapropismo nutrido tanto por los sectores asalariados de origen obrero como de las capas medias empobrecidas.

Durante el período 1983-2000 se produce una nueva transformación del sistema económico, pasando de una economía semi-autárquica, con intervencionismo estatal, a una economía abierta de "libre mercado", integrándose Argentina a la economía mundial a través de la apertura, el Mercosur y fuertes lazos de cooperación con EE.UU. En este mismo período se produce un cambio en los valores culturales en la sociedad, predominando el individualismo y la competencia, propios del pensamiento neoliberal, factores que podríamos identificar con la psicología colectiva.

Esta incorporación violenta a la globalización agudizó la tendencia iniciada en la década de 1970, y ocasionó la desaparición masiva de Pymes y una degradación de las antiguas economías regionales y provinciales. En consecuencia, se produce una precarización de las relaciones laborales que afecta a la mitad de la población activa asalariada, a través del empleo en negro, el desempleo y el subempleo. La estabilidad laboral subsiste en un segmento que abarca sólo el 25% de la fuerza laboral del sector privado. Se desestructura y colapsa el mercado de trabajo y la pobreza se agiganta (en 1999 la mitad de la población vive con ingresos familiares inferiores al costo de la canasta familiar, y dentro de ese segmento se localiza un cuarto con ingresos inferiores a la canasta básica de subsistencia).²⁰

Esta tendencia alcanza su máxima expresión en el año 2002, luego del quiebre del modelo de convertibilidad, que se tradujo en el desempleo del 21% de la población económicamente activa y el subempleo del 18,6%.

¹⁸ "Del trabajo precario al trabajo decente: documento final del simposio de los trabajadores sobre políticas y reglamentación para luchar contra el empleo precario" (2012). Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). OIT.

¹⁹ GODIO, J. (2000). Ob. Cit. P. 1130.

²⁰ GODIO, J. (2000). Ob. Cit. P. 1148.

3.c. Plano simbólico de la realidad social²¹.

3.c.1. La resignificación del rol de los cartoneros: de ciruja a productor

Si bien es cierto que los recuperadores urbanos/cartoneros no son actores sociales nuevos, ya que como han demostrado Schamber y Suárez²² aparecen en escena desde finales del siglo XIX, se han producido durante estos años transformaciones en cuanto a las características de su trabajo que fueron recepcionadas en las diferentes normas locales que implementan políticas públicas en materia de gestión integral de los RSU.

En 1976 el Intendente Cacciatore decretó el cierre de las usinas con lo cual se puso un punto final al tercer período de la historia de la gestión de los residuos, caracterizada por la incineración de los residuos²³.

Comienza una nueva etapa caracterizada por su disposición final en rellenos sanitarios. En mayo de 1977 se constituye la **CEAMSE**, integrada en partes iguales por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ello se da en el marco de una escasez de tierras disponibles para la disposición de residuos en la Ciudad de Buenos Aires, el aumento y la transformación de las prácticas de consumo y los nuevos productos comercializados que incorporan mayor cantidad de material no recuperable. Entre sus objetivos, destacamos a los fines de este trabajo, el de desterrar el problema social del cirujeo, natural consecuencia de los basurales a cielo abierto y el de imponer como único método de tratamiento y disposición final, el enterramiento de los residuos.

Sin embargo, Paiva demuestra a través de fuentes secundarias y de algunos testimonios, que la práctica del cirujeo durante este período no fue erradicada a pesar de la prohibición normativa. En parte, y como bien lo explica Suárez, los altos costos que representaba la gestión de los residuos en los presupuestos municipales, llevaba a varios gobiernos locales a avalar el arrojito clandestino de residuos en basurales a cielo abierto y, consecuentemente, ser indiferentes frente al cirujeo. En ese sentido,

"(...) otra alternativa para los municipios y las empresas transportistas fue desviar parte de sus residuos a basurales clandestinos. Como consecuencia, al amparo de los municipios, o bajo la omisión de los mismos, se mantuvo un sistema paralelo de disposición de residuos y no se combatió a los actores vinculados con la trama informal de recuperación y reciclaje de residuos".²⁴

No obstante ello, la metodología se vio modificada, y el número de personas dedicadas a esta actividad bajó considerablemente. En el ámbito de la ciudad, en el período entre 1940 y 1990, no se accedía con carros ni se hurgaba en las bolsas de basura. Se trataba de recibir aquello que entregaban porteros y vecinos²⁵.

La desindustrialización y fuerte recesión a partir de la década del noventa que, como vimos, produjo un aumento de los niveles de desocupación y una creciente precariedad laboral, llevaron a los sectores empobrecidos a la búsqueda de estrategias para la obtención de ingresos, motorizando la reaparición del cirujeo en la vía pública.

²¹ Incorporamos en este punto los factores que Gurvitch describe como puntos 3 y 4.

²² SCHAMBER, P. & SUAREZ, F. (2002, Agosto). Ob. Cit.

²³ A fines descriptivos, los períodos identificados en la gestión de residuos son los siguientes: disposición en huecos y pozos (1580-1860), quema a cielo abierto (1860-1904), incineración (1904-1977) y relleno sanitario (1977-...)

²⁴ SUÁREZ, F. M. (2001) *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 de Buenos Aires.

²⁵ PAIVA, Verónica: ob. cit., pág. 8.

Esa reaparición, según Angélico y Maldovan:

“(…) fue el paso inicial hacia el desarrollo de una actividad que logró obtener entidad propia a través del tiempo generando impactos no sólo a nivel económico y de empleo sino también en lo respectivo a política ambiental. A partir de allí, la cuestión de la basura, volvió a erigirse sobre la escena pública en un debate que aún no se encuentra saldado.”²⁶

Un informe elaborado en el marco de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL resume en qué condiciones era realizada la actividad:

“Hasta el momento, por la misma informalidad y la falta de reconocimiento legal de la actividad, la mayoría de los cartoneros desarrollan su actividad en condiciones muy precarias, inseguras y con deficientes condiciones de salubridad... (Fundación Ciudad, 2002)”²⁷

Como ya dijimos, las características de la crisis que implosionó en el año 2001, multiplicó el número de personas que arribaban a la ciudad de Buenos Aires para recorrerla en búsqueda de aquellos residuos que pudieran resultar económicamente más rentables²⁸.

El papel de los recolectores informales en la cadena del reciclaje fue adquiriendo cada vez más relevancia y muchos constituyeron cooperativas específicamente orientadas a la recuperación y venta de residuos, de las cuales como bien señala Paiva, existían muy pocos antecedentes en la historia del cooperativismo argentino.²⁹

A partir de ese momento se produce la primera resignificación del rol de quienes van transformándose de cartoneros en recuperadores urbanos, en particular debido a la cooperativización de la actividad.³⁰

La asociatividad “(…) constituye una capacidad que utilizan los actores sociales para ensayar la resolución de problemas de insatisfacción de necesidades individuales y colectivas (Haeringer, Laville

²⁶ ANGÉLICO, H. & MALDOVAN, J (2008, Agosto)- *El reciclaje de residuos sólidos urbanos: las cooperativas como un actor diferenciado en el circuito productivo*”. Ponencia presentada en el V Encuentro de Investigadores Latinoamericanos de Cooperativismo., Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, Brasil. Disponible en versión digital en http://www.fundace.org.br/cooperativismo/arquivos_pesquisa_ica_la_2008/206-angelico.pdf (último acceso 1/04/13).

²⁷ Y detallan los aspectos de “carácter social: Trabajo insalubre y riesgoso realizado en horas nocturnas (...), sin adecuada señalización y sin protección durante la recuperación de basura (contra cortes y heridas en manos y brazos) y durante el transporte en carros a pie o con tracción a sangre (lo cual impone riesgos de accidentes de tránsito). Inseguridad alimentaria: muchos recuperan también alimentos de las bolsas de residuos. Trabajo infantil y pérdida de escolaridad, o abandono de menores mientras los padres realizan estas actividades. Situaciones de violencia y conflicto entre cartoneros (...) o entre cartoneros y empresas prestadoras de servicios.

De carácter económico: Incremento del costo y complejidad de la recolección convencional de residuos (...). Incremento de una actividad informal que no reporta ingresos tributarios ni previsionales e implica empleos muy precarios.

De carácter ambiental: ... problema sanitario ante la diseminación de basura por la calzada y la obturación de sumideros.” CHIDIÁK, M. & BERCOVICH, N.: ob. cit. (p. 23)

²⁸ Cabe destacar que en la dinámica de la recolección informal no todos los residuos recuperables son efectivamente recogidos por los recolectores ya que la decisión sobre llevarlos o no depende, principalmente, del valor que esos residuos tengan en los centros de acopio, como así también de variables (si el recolector cuenta con vehículo o realiza el trabajo de a pie, si trabaja individualmente o como integrante de una cooperativa, entre otros).

²⁹ PAIVA, V.: ob. cit.

³⁰ REYNALS, C. (2002). Ob. Cit. Esta resignificación es contemplada actualmente en la normativa argentina, en tanto que las políticas que orientan la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en la Argentina contemplan el desarrollo de estrategias para la integración de los circuitos informales de recolección en dicha gestión. Sin embargo, las normas escasean en el momento de pensar a estos actores como productores y no existen iniciativas concretas que les permitan tecnificarse, obtener créditos para mejorar sus procesos, mejorar sus condiciones sociolaborales, integrarlos como promotores ambientales, de modo tal de abordar todas estas problemáticas simultáneamente. La superposición de jurisdicciones y de planes de distintas esferas del gobierno de alguna manera resienten la operatividad de los fines que las normas promueven.

y Sainsaulieu, 1997), y aparece en respuesta a situaciones sufridas directamente como insoportables - por ejemplo, la falta de vivienda o trabajo (Forni, 2002) - y que a través de la estructura formal y económica predominante no logran satisfacer (Coraggio, 1996)³¹.

Esliar³² evalúa la percepción de la actividad en la encuesta llevada a cabo entre 2004 y 2005, destacándose el hecho que “el 63% de los encuestados consideran este trabajo como transitorio” (2005, 40). En efecto, la gran mayoría de los encuestados dejarían la actividad si tuvieran otra alternativa laboral.

En forma similar, Vega Martínez *et al* (2007)³³, y a partir de diferentes de entrevistas en profundidad a cartoneros que trabajan bajo diferentes modalidades, concluyen que “en su relato, los cartoneros suelen referirse a la actividad como “esto”, no la designan como trabajo. Aun cuando ésta constituye una nueva modalidad, no es asumida como tal en sus lenguajes cotidianos –es decir, en las formas del representar/decir que adoptan para sí” (2007, 65).

En palabras de una cooperativista, María de Luján Ramis

“Las cooperativas son empresas de propiedad conjunta y gestión democrática guiadas por los valores de la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Sitúan a las personas en el centro de sus actividades y permiten a los miembros, a través de la toma de decisiones democráticas, elegir la forma de alcanzar sus aspiraciones económicas, sociales y culturales.” (Audiencia pública, 27/7/2010, Ciudad de Buenos Aires, versión taquigráfica)³⁴

Sin embargo, e impulsados por los beneficios que proporciona la cooperativización, se vislumbra en el horizonte una nueva resignificación de su rol.

Caló señala que después de 2008, la acreditación de derechos avanza hacia el pasaje de recuperadores a productores. Los miembros que pertenecen a cooperativas en donde se fabrican productos han podido ampliar sus competencias, constituyéndose como fabricantes³⁵. En el mismo sentido, se observa en las cooperativas de recuperadores un intento para mejorar sus procesos e incorporarle un valor agregado a los residuos, transformándolos en materia prima que pueda ser vendida a mejor precio que el residuo recolectado. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, las cooperativas de recicladores son las únicas legitimadas para realizar la recolección de los residuos secos separados. Ello, ha llevado a que las ONGs participantes en el proceso de licitación pública llevada a cabo en esta jurisdicción se refieran a los cooperativistas como servidores públicos.

4. Recepción normativa del fenómeno cartonero

Dijimos que la actividad de recupero de materiales reciclables se remonta a finales del siglo XIX. Argentina fue variando en el tratamiento de los residuos, identificándose períodos en los que se tendió a la incorporación de la actividad, momentos de indiferencia e invisibilidad del fenómeno; y períodos de clara represión y prohibición.

³¹ ANGÉLICO, H. & MALDOVAN, J. ob. cit., p. 2.

³² Esliar (2005): Ob. Cit.

³³ En el marco de un proyecto de investigación ejecutado durante los años 2006-2007.

³⁴ Audiencia Pública tramitada mediante el Expediente número 350.165/10, cuyo objeto es el “Análisis del proyecto relativo a la contratación del servicio de recolección de residuos domiciliarios secos y húmedos”, celebrada en el Teatro Sarmiento el 27 de julio de 2010.

³⁵ CALÓ, J. *De recuperadores a productores: La experiencia de nuevo rumbo en la especialización y agregado de valor sobre el vidrio reciclado*. Disponible en versión digital en: <http://www.fba.unlp.edu.ar/news/SCYTEC/PDF/CALO.pdf> (último acceso: 1/04/13).

En la primera década del S. XXI, esta actividad se vuelve una de las expresiones socialmente reconocidas del desempleo y la exclusión, que llevó a la necesidad de intervención del Estado a través de la reglamentación del circuito del reciclaje con políticas combinadas ambientalistas, laborales y sociales.³⁶

4.a. Políticas Públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁷:

Pablo Mesa³⁸ distingue dos etapas en las políticas de gestión de RSU en la Ciudad de Buenos Aires: 1) Tecnocrática-represiva anterior a la crisis del 2001 y 2) Gestión integral, participativa e inclusiva.³⁹

En el año 2003 se sancionó la Ley N° 992/03 que autorizó la recuperación de los materiales reciclables y reutilizables, y derogó en forma expresa los artículos represivos de las Ordenanzas del período anterior.

Establece la incorporación progresiva del reciclado y reconoce a los recolectores informales (cartoneros) como recuperadores urbanos promoviéndose su incorporación como partícipes de la gestión.

La ley crea dos registros: 1) el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR) para los recuperadores individuales, y 2) el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME) para las cooperativas y asociaciones de recuperadores.

La incorporación en los registros permite formalizar a los recuperadores y recibir de la autoridad de aplicación material para el desempeño de las tareas (vestimenta de trabajo, guantes y equipamiento)⁴⁰.

También se contempló la capacitación de los registrados en temas como la protección de la salud, higiene y seguridad laboral durante el ejercicio de la actividad.

También ese año se crea un Programa de gestión de RSU, que en 2006 se transforma en la Dirección de Políticas de Recuperación y Reciclado de Residuos, con la finalidad de abandonar la orientación asistencialista hacia la consolidación de una política integral de gestión de recuperación y reciclado integral de los residuos.

En 2006, además, se sanciona la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de RSU, cuyo objeto es el establecimiento de un conjunto de pautas para la gestión integral de los RSU en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, adoptándose el principio de Basura Cero tendiente a la reducción progresiva de la disposición final de los RSU.

Esta Ley introduce un nuevo enfoque y cambio en el paradigma de la gestión de los residuos en la ciudad, promoviendo el cambio de hábitos tanto en el consumo como en el manejo de los RSU por parte de la comunidad. Se establece la implementación de la separación en origen y la disposición inicial selectiva en fracciones de residuos húmedos y secos⁴¹.

Dentro de este modelo de gestión los recuperadores urbanos son incorporados en las actividades relacionadas con la fracción de residuos secos. También se establece la división de la ciudad en 6 zonas que cubren la totalidad de la ciudad con servicio de recolección domiciliaria. Con posterioridad, detectamos que esas zonas fueron ampliadas, lo que constituyó un punto de conflicto con las cooperativas preseleccionadas.

³⁶ ANGÉLICO, H. & MALDOVAN, J.: ob. cit., p. 3.

³⁷ Información disponible en el portal de la Dirección de Políticas de Recuperación y Reciclado de Residuos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/dgpru/ru.php

³⁸ MESA, P. E. Ob. Cit.

³⁹ Por una cuestión de extensión sólo haremos una breve referencia a la segunda etapa de gestión

⁴⁰ De acuerdo a los datos extraídos de la versión taquigráfica de la audiencia pública a la que hicimos referencia en punto anterior, los registros al año 2010 no se encontraban completamente implementados.

⁴¹ La disposición inicial selectiva es un complemento necesario de la política de recolección diferenciada de residuos, cuyo proceso licitatorio hemos analizado parcialmente a través de los resultados de la audiencia pública del 27 de julio de 2010.

También se crean los Centros Verdes, estableciéndose que a cada empresa prestataria del servicio de higiene urbana le corresponde montar uno en su zona. Se instrumentaron como infraestructuras que permiten tareas de selección, enfiado y acopio de materiales reciclables para posterior venta a la industria, y es requisito que cada uno de los Centros sea operado por una Cooperativa de Recuperadores Urbanos. Es una cuestión notable, que ejemplifica el cambio de paradigma, el hecho que la recolección de la fracción seca se realice en forma exclusiva a través de los recuperadores urbanos.⁴²

La política está orientada a que la ausencia de un interés exclusivamente maximizador de las ganancias permita elevar los precios y mejorar aspectos materiales de la vida de los recuperadores, sirviendo el lugar de espacio de encuentro e intercambio frente a una actividad que históricamente se desenvuelve en forma altamente fragmentada.

5. A modo de conclusión.

En Argentina, durante los últimos 10 años se ha observado, especialmente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la incorporación del fenómeno cartonero en la agenda política y social, como forma de abordaje la actividad dentro del sector formal, aun cuando todavía se mantienen (pese a los esfuerzos de su incorporación) la precariedad e informalidad en el sector.

Entendemos que los factores externos que favorecieron este cambio de paradigma fue el incremento de la población, del consumo poco sustentable, de la escasez de políticas públicas tendientes a la minimización de la generación de residuos, el aumento de los costos de transporte y disposición final - entre otras cuestiones-, que por un lado, determinaron que el modelo de relleno sanitario se encuentre en discusión, y por otro, dieron lugar a la aparición de alternativas sostenibles.

Otro aspecto central de la problemática, fue la cooperativización que resalta como un fenómeno propio en la gestión de plantas de tratamiento, y que ha significado una mejora en la actividad, un aumento de la remuneración que percibida y una mejora en sus condiciones de vida en general.

Asimismo, esta cooperativización ha logrado constituirse como un espacio de generación de empleo y de rearticulación de lazos sociales de los sectores marginales, transformando a este sector marginal en productores claves en el circuito de reciclado, no solo por su rol de recolección, sino como portavoces de esta nueva visión que propicia la participación e inclusión en la comunidad, aún cuando las normas legales vigentes todavía son insuficientes en tanto que no instrumentan acciones concretas que les permitan tecnificarse, obtener créditos para mejorar sus procesos, mejorar sus condiciones sociolaborales, e integrarlos como promotores ambientales.

Es posible afirmar que la mirada estatal sobre el fenómeno fue evolucionando de una planificación tradicional normativa y centralizada (en crisis debido a su carácter tecnocrático que excluía de toda decisión y proceso a los actores sociales implicados), a una tendencia inclusiva con mayores grados de participación y co-gestión entre las unidades estatales y los actores sociales.

Se ha observado la resignificación del rol y su recepción normativa, así como también las políticas que orientan la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en la Argentina contemplan el desarrollo de estrategias para la integración de los circuitos informales de recolección en dicha gestión.

Sin embargo, las normas escasean en el momento de pensar a estos actores como productores y no existen iniciativas concretas que les permitan tecnificarse, obtener créditos para mejorar sus procesos, mejorar sus condiciones sociolaborales, integrarlos como promotores ambientales, de modo tal de abordar todas estas problemáticas simultáneamente.

⁴² Como dijimos, de las entrevistas realizadas con informantes claves de algunas de las ONGs que participan en el proceso licitatorio de la recolección diferenciada en la ciudad, surge una posible nueva instancia en la resignificación del rol del cartonero en “servidores públicos”.

La superposición de jurisdicciones y de planes de distintas esferas del gobierno de alguna manera resienten la operatividad de los fines que las normas promueven.

6. Bibliografía:

ANGÉLICO, H. & MALDOVAN, J (2008, Agosto)- *El reciclaje de residuos sólidos urbanos: las cooperativas como un actor diferenciado en el circuito productivo*”. Ponencia presentada en el V Encuentro de Investigadores Latinoamericanos de Cooperativismo., Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, Brasil. Disponible en versión digital en http://www.fundace.org.br/cooperativismo/arquivos_pesquisa_ica_la_2008/206-angelico.pdf (último acceso 1/04/13).

CALÓ, J. (2010). *De recuperadores a productores: La experiencia de nuevo rumbo en la especialización y agregado de valor sobre el vidrio reciclado*. Disponible en versión digital en: <http://www.fba.unlp.edu.ar/news/SCYTEC/PDF/CALO.pdf> (último acceso: 1/04/13).

CARVAJAL, J. (2011). *La Sociología Jurídica y el Derecho*. Revista Prolegómenos – Derecho y Valores, XIV – N°27. 109-119.

CHIDIAC, M. & BERCOVICH, N. (2004) *Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina*. CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 82, 21.

DIAZ, E. Sociología Jurídica y Concepción Normativa del Derecho. Recuperado el 13 de agosto de 2013, de <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriajuridica/files/2011/10/Elias-Diaz.pdf>.

ESCLIAR, V. (2005) *Cartoneros ¿Una práctica individual o asociativa?* Ciudad de Buenos Aires, año 2004/2005. *Departamento de Economía Política, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Cuaderno de Trabajo, 75*, Buenos Aires.

GODIO, J. (2000) *Historia del Movimiento Obrero Argentino 1870-2000* (T. II). Buenos Aires, Argentina. Corregidor, (pp. 1130-1131).

GURVITCH, G. (1945). *Sociología del Derecho*. (Traducción de Angela Romera Vera) Rosario, Santa Fe, Argentina. Rosario.

GURVITCH, G. (1968). *La vocation actuelle de la sociologie*. París. Presse Universitaires de France (p.119)

MESA, P. E. (2008) *“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.”* Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Disponible en versión digital en: http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1060/1/Tesis_Pablo_Edgar_Mesa.pdf (último acceso: 24/04/13).

OIT (2012) - “Del trabajo precario al trabajo decente: documento final del simposio de los trabajadores sobre políticas y reglamentación para luchar contra el empleo precario”. Oficina Internacional del trabajo, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).- Ginebra, OIT.

PEREZ-AGOTE AGUIRRE, J.M. (2005). La Sociología en el Leteo: el largo adiós de Goerges Gurvitch. *Política y sociedad*, 42(2), 149-162.

REYNALS, C. (2002). *De cartoneros a recuperadores urbanos*. Disponible en versión digital en: http://desarrollourbano.caf.com/media/153967/031_reciclaje%20en%20baires%20y%20brasil.pdf (último acceso: 15/04/13).

ROCATAGLIATTA, A. (1919) *Los Chiffoniers*. (Los Traperos) en Trabajos y Manuscritos,. Buenos Aires, Biblioteca de la Facultad de Medicina (mimeo)

SCHAMBER, P. & SUÁREZ, F. (2002). “Actores sociales y cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense”, *Revista Realidad Económica Buenos Aires (Argentina)*, núm. 190, 16 agosto al 30 septiembre de 2002. Disponible en versión digital en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/iade/RealEcon/190-2.pdf> (último acceso 1/4/13)

SUÁREZ, F. M. (2001) *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 de Buenos Aires.

SUÁREZ, F. (1997). *Breve historia de la gestión de residuos sólidos en la Ciudad de Buenos Aires*. Documento de Trabajo presentado en el V Congreso de Antropología Social, La Plata, Argentina.