

**RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA
DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007**

Verónica Paiva

Verónica Paiva es socióloga, magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se dedica al estudio del fenómeno cartonero desde la perspectiva ambiental desde 2002 y realizó su tesis doctoral con este tema. Es investigadora del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. paivav@yahoo.com.ar

Mariano Perelman

Mariano Perelman es licenciado en Antropología, doctorando en Antropología Social (UBA). Se dedica al estudio del cirujeo en la ciudad de Buenos Aires en el marco de las transformaciones del mundo del trabajo desde 2002. mdp1980@yahoo.com.ar

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

Resumen

El objetivo del artículo es analizar las características del circuito informal de recolección y recuperación de residuos que se expandió desde fines de la década del '90 y especialmente hacia el final de 2001 en la ciudad de Buenos Aires, analizando las razones que provocaron la expansión de ese circuito, las nuevas características que asume el cirujeo en esa etapa y las posturas tomadas por la teoría ambiental y las políticas públicas frente a esta forma particular de recuperación de residuos que es prototípica de las ciudades latinoamericanas.

Palabras claves: Recolección informal de residuos, Pobreza urbana, Teoría ambiental, Buenos Aires, Cirujeo.

Abstract

Informal collection and recovery of waste. The perspective of environmental theory and public policies. City of Buenos Aires. 2001-2007

The aim of this article is to analyze the characteristics of the informal solid waste collection and recovery circuit in the city of Buenos Aires that expanded from the late '90s, but with special vigour towards the end of 2001. The reasons that provoked the expansion of this circuit, the new characteristics such informality (cirujeo) acquires, and the positions taken within environmental theory and public policies about this typical form of recovery of waste in Latin American cities.

Key words: Informal wasting collection, Urban poverty, Environmental policies, Buenos Aires, Scavenging.

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la excesiva generación de residuos sólidos urbanos (RSU)¹ y la sobrecarga de los sitios de disposición final constituyen uno de los problemas más importantes que se discute en todas las Conferencias Internacionales sobre Ambiente. Entre ellas, cabe citar la de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1992 (NU, 1992), donde se establece que las causas que originan el problema son las modalidades insostenibles de producción y consumo, particularmente en los países industrializados en cuyos segmentos de alto poder adquisitivo se tiende a consumir productos ricos en energía y materia y con alto impacto sobre el ambiente (NU, 1992: 3).

A partir de los postulados de la Conferencia y de toda la tradición que se fue gestando en los países del Primer Mundo, se pusieron en marcha diversos mecanismos que tienden a propiciar la producción y el consumo sustentable, esencialmente a través de tres herramientas: los instrumentos económicos, la regulación normativa y la educación en hábitos de consumo sostenible. El objetivo central de estas medidas es minimizar la cantidad de residuos y valorizar los ya generados a través de tres acciones centrales: reducir, recuperar, reciclar.

Lejos de estos debates, en las ciudades latinoamericanas la recuperación² de desechos se produce, principalmente, por canales diferentes a los propuestos en los encuentros internacionales. En estas ciudades, con baja o nula recolección de residuos, ausencia de sitios adecuados para la disposición final y altos índices de desempleo, son los pobres urbanos los que, por necesidad, se dedican a la recolección y venta de materiales reciclables.

Se trata de un circuito informal de recuperación en el que intervienen actores con distinto rol y posicionamiento jerárquico —recolectores, intermediarios y empresas finales compradoras de material de pos desecho³— que posee un rasgo particular: ninguno de los actores persigue fines ambientalistas, sino de supervivencia o comercialización. Sin embargo, a partir de su acción se recupera una cantidad más que importante de residuos reutilizables que por esa vía no impactan sobre el ambiente y reingresan al circuito de la producción.

1- Residuos Sólidos Urbanos (RSU): se consideran residuos sólidos urbanos, los residuos domésticos, de oficinas, de servicios y otros residuos que, por naturaleza o composición, puede asimilarse a los residuos domésticos". Rodríguez Vall Lloverá, Elena y otros (1999). "¿Qué son los residuos sólidos urbanos? En: Gestión de Residuos, Instituto de Estudios Medioambientales para el Desarrollo Sostenible, Barcelona.

2- El vocablo "recuperar" implica la recolección y el reingreso al circuito económico de residuos reutilizables o potencialmente reciclables, sin efectuarle modificaciones en el momento de recogerlo.

3- Se denomina material de pos desecho a los residuos reutilizables que se generan luego del consumo domiciliario o industrial.

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

4- Con la expresión “crisis 2001” nos referimos al conjunto de hechos de orden económico, social y político que eclosionaron a fines de ese año.

Por un lado, el congelamiento forzado de los depósitos que originó las protestas masivas de sectores de clase media – los cacerolazos – por otro, las protestas piqueteras surgidas a partir de la desocupación que afectó a vastos sectores de la población, y por último, la crisis de representación política que encontró su punto álgido con la renuncia del presidente De La Rúa el 20 de diciembre de 2001.

En Argentina, este circuito adquiere características inusitadas desde mediados de los 90 y en especial luego de la crisis de 2001⁴, ya que, por un lado, se incrementa la cantidad de personas que ingresan al cirujeo, y por otro, cambian las modalidades que exhibía la práctica en escenarios anteriores, y finalmente, se potencia el papel del circuito informal en la recuperación de residuos. Concretamente, sólo en la ciudad de Buenos Aires, para 2006 se recuperaban por esa vía el 97% de los desechos que se generan diariamente en la urbe (PARDO, ET AL. 2006: 23).

De acuerdo con lo dicho vale preguntarse qué lectura ha realizado la teoría ambiental frente a un fenómeno como el descrito, que exhibe la paradoja de realizarse con fines de supervivencia pero cristaliza involuntariamente en un conjunto de acciones que protegen el ambiente. Y en la misma línea, ¿qué posturas han tomado los organismos encargados de planificar la política de gestión de residuos frente a un fenómeno como el señalado?

Para materializar las respuestas, en primer lugar daremos cuenta de las causas que motorizaron la expansión de lo que denominamos *nuevo cirujeo*, en segundo término detallaremos algunas de sus características, y luego reflexionaremos sobre los interrogantes planteados.

CAUSAS QUE MOTIVARON LA EXPANSIÓN DEL CIRUJEO

Si bien el cirujeo existe desde antaño en la ciudad de Buenos Aires, hacia mediados de la década de 1990 y en especial luego de la crisis de 2001, se incrementa sustancialmente la cantidad de personas que ingresan a la tarea y se modifican las características tradicionales de la actividad.

Diferentes razones motorizaron la expansión del circuito informal de recolección y recuperación. Por un lado, el incremento de la desocupación y la pobreza que afectó a buena parte de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), por otro, las falencias de las normativas que regulaban la gestión de los residuos sólidos urbanos en todo el AMBA, y por último, la sustitución de importaciones que comenzó a vivirse en el país luego del cambio en la paridad cambiaria a principios de 2002.

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

En cuanto a la desocupación, fue el efecto más visible de las diversas políticas económicas que se implementaron durante los años 90 y que tuvieron como corolario el incremento paulatino del desempleo, el que si bien tuvo fases de expansión y retracción, creció del 6,35% en 1990 a un 13,8% en 1999 y a un 15% en diciembre de 2001. (BECCARIA, 2001: 38). En forma paralela a estos niveles de desempleo, la pobreza fue creciendo en forma proporcional, ya que se estima que para 2000 el 29,7⁵ de la población estaba bajo la línea de pobreza, y en mayo de 2001 el 32,7⁶ de la población era pobre (INDEC, 2007).

Dentro de este cuadro de situación, las limitaciones impuestas por las normativas que regían la gestión pública de los desechos en todo el Área Metropolitana de Buenos Aires, también influyeron en la motorización del circuito informal de recolección y recuperación, ya que al frenar seriamente la recuperación de desechos por la vía oficial, quedó un intersticio para que esa actividad fuera realizada por otros actores interesados en la compraventa de residuos, ya como estrategia de supervivencia o con objetivos comerciales.

En este sentido, hasta 1997 la recolección de residuos de la ciudad de Buenos Aires estaba regulada por el Pliego 14/97 que disponía que sólo podía recuperarse hasta un 10% de los residuos recogidos y sólo durante la fase de recolección (GCBA, 1997) mientras que en el resto del Área Metropolitana el decreto 9911/78 prohibía absolutamente la recuperación y/ o reciclaje, y estipulaba que todos los desechos debían ser tratados por relleno sanitario. De este modo, y de acuerdo con el artículo 11 del decreto 9911/78 se prohibía la realización de cualquier tipo de tarea orientada a la recuperación de residuos, aún por quienes estuvieran a cargo de la recolección, es decir, los municipios. De esta forma, y a diferencia de la ciudad de Buenos Aires, los municipios del conurbano no tenían facultades para impulsar programas de recuperación, debido a que la ley los obligaba a trasladarlos a las plantas del Ceamse, sin poder dar otro destino a sus desechos.

Unido a ello, el cambio en las pautas que presidían el escenario económico durante la década del 90 no hizo más que profundizar la situación, ya que al suprimirse la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense a principios de 2002, se produjo una sustitución de insumos de fabricación que motorizó la cadena informal de recuperación.

5- El porcentaje corresponde a la población del aglomerado Gran Buenos Aires, que incluye la ciudad de Buenos Aires y los partidos del primer y segundo cordón del Conurbano, es decir, Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López (GBA1) y Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno y Tigre (GBA 2) (INDEC, 2007)

6- Vale lo dicho en la nota anterior.

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

Siguiendo los resultados de un estudio del Centro de Estudios para la Producción (CEP) se puede estimar el grado en que sustituyeron algunos materiales: el papel y el cartón un 43%, el plástico como insumo primario un 50%, los envases un 67%, y el vidrio en un 52% en razón de una mayor demanda de envases para gaseosas y aguas minerales (CEP, 2002: 61-70). En forma paralela a esta sustitución de importaciones, se produjo un incremento de los precios de los materiales, que creció un 100% entre el año 2001 y el 2002 (ESCLIAIR, ET AL. 2007: 28).

En el contexto de esta conjugación de factores —falta de empleo, desocupación creciente, disponibilidad de residuos en las calles de la ciudad y demanda de elementos reciclables por parte de las empresas— la recolección informal de residuos se convirtió en una estrategia de supervivencia para muchas familias del Área Metropolitana de Buenos Aires.

En ese cuadro de situación, se incrementa la cantidad de personas que ingresan al cirujeo y cambian las modalidades que exhibía tradicionalmente esta actividad. En el punto que sigue, damos cuenta sintéticamente de sus nuevas características.

NUEVAS MODALIDADES DE CIRUJEO EN LA CIUDAD

Como dijimos, hacia mediados de la década del '90 y en especial luego de la crisis 2001 aumenta la cantidad de personas que ingresan al cirujeo y se transforman las modalidades que exhibía tradicionalmente la tarea.

Puede afirmarse que mientras en etapas anteriores se llamaba *ciruja* a quien recogía los residuos directamente de los basurales a cielo abierto y *botellero* a quien compraba los envases al vecino trasladándose con carro tirado a caballo (PAIVA, 2007: 109-112), hacia fines de los años '90 esta práctica comienza a modificarse y aparece un *nuevo cirujeo*. Así, a los que históricamente desarrollaron la actividad —los *cirujas estructurales*— se les unieron miles de personas que exhiben diferencias significativas con los que realizaron la tarea durante toda la vida.

Para los *cirujas estructurales*, la actividad supone la forma habitual de vida, provienen de un ámbito en donde el cirujeo es una actividad de larga data en su familia y no es percibida

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

como una ruptura en las trayectorias laborales, sino como parte del ciclo de la reproducción doméstica de sectores pauperizados. Para ellos el cirujeo es *normal*, en el sentido que reconocen su actividad como algo dado, asumido y establecido, forma parte desde hace varios años de sus vidas, remontándose varias generaciones atrás o desde siempre. Así, el aprendizaje de la actividad es un saber hacer que se incorpora en la práctica cotidiana y que se evidencia al utilizarlo, ya que es aprendido en el seno de las familias. Se trata de saberes que fueron internalizados desde la socialización primaria y por los cuales la salida a la calle se percibe como el curso de acción *natural*, lógica, en continuidad con las estrategias propias de la unidad doméstica de inserción.

A diferencia de este grupo, muchos de los sujetos que comienzan a realizar la actividad hacia fines de la década del '90, recurrieron al cirujeo como forma de supervivencia ante la pérdida del empleo o de la imposibilidad de seguir realizando la actividad que hasta entonces hacían, percibiendo su nueva tarea como una ruptura en su trayectoria laboral. Según un estudio realizado por Suárez (2001) en dos municipios del conurbano bonaerense, para 1999 la mitad de los que cirujeaban lo hacían después de haber perdido el trabajo y de sufrir un largo período de desaliento por no conseguir uno nuevo.

Los resultados de nuestro trabajo demuestran que la mayor parte de la población que cirujeaba en 2003 en la Ciudad de Buenos Aires lo hacía desde poco tiempo atrás (entre uno y dos años) y que previamente desarrollaban actividades no relacionadas con la recolección informal. Es en este contexto que aparece la categoría *cartonero* para expresar a este nuevo sujeto social. Si bien primero aparece en los medios masivos de comunicación, luego se fue generalizando en ámbitos estatales y académicos. Como categoría analítica para referir a este grupo también se han utilizado las de *nuevo ciruja*, *ciruja por caída* o *ciruja por circunstancia* para contraponerlo al *ciruja estructural* (SUÁREZ, 2001; PERELMAN, 2004; SCHAMBER, 2007).

En este último grupo se puede encontrar a personas con mayor nivel educativo, que han tenido trayectoria laboral formal, muchos han hecho trabajos eventuales en la construcciones o realizaron actividades rurales. Varios tienen el conocimiento de algún oficio (cocinero, carpintero, herrero etcétera). Es por eso que la recolección es vista como una ruptura en las trayectorias laborales y como una actividad de rebusque momentánea, la cual tarde o temprano dejarán de realizar.⁷

7- Si bien diferenciamos dos grupos en otros trabajos (Perelman, 2003, 2004) avanzamos en un análisis al interior de los grupos, entendiendo la complejidad que revisten al interior de cada uno de estos sujetos sociales.

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

En la actualidad, si bien no hay cifras fehacientes, un informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Unicef, estimaba que en 2005 aproximadamente 8.762 personas trabajaban en la recuperación de residuos en la ciudad de Buenos Aires, de las cuales más de la mitad eran residentes del conurbano bonaerense. (OIM, 2005: 29).

Respecto de los que arriban desde el conurbano, si bien se registran formas muy diversas de acceso a la ciudad, que incluyen el carro tirado a caballo, la bicicleta, o la camioneta, las modalidades paradigmáticas que se extendieron hacia fines de los '90 y en especial luego de la crisis 2001, fueron el tren y el camión.

En relación con los que se transportan en tren, en 1999 se inauguró la primera unidad específica para el traslado de cartoneros llamada Tren Blanco cuya particularidad es no poseer asientos para que puedan viajar los cirujas con los carros.

En este sentido, dado el creciente número de personas que fueron ingresando a la actividad desde fines de 2001, se formaron trenes cartoneros en todas las líneas de tren que acceden hasta la ciudad de Buenos Aires. Se trata de unidades de muy baja calidad, sin iluminación suficiente, falta de higiene y seguridad, que fueron creadas por las empresas privadas para que viajen los cartoneros sin molestar a los pasajeros con sus carros. Este tipo de cirujeo se registra esencialmente en los barrios residenciales de alto poder adquisitivo o en las zonas comerciales de los distintos barrios.

Al llegar a la ciudad, los cartoneros se trasladan por la urbe con un carro que transportan de a pie y que empujan con sus manos. Este tipo de carro constituye una carreta formada por un soporte de hierro soldado y con ruedas, que sostiene una bolsa plástica que carga entre 200 y 250 kilogramos, y que es el lugar donde colocan los residuos que recogen.

Las formas usuales de recolectar son dos: palpar las bolsas de basura depositadas en las veredas, abrirlas, extraer los residuos valiosos y volverlas a cerrar o establecer *contactos* — vecinos, comerciantes, encargados de edificios— que les reservan los residuos. Por esta razón —para no perder los *contactos*— el cartonero tiene rutas y recorridos estables que debe realizar a horarios fijos, ya que el *contacto* le entrega los residuos en un horario preestablecido.

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

La segunda modalidad que se extendió durante 2001 es el traslado en camión. Respecto de ellos, puede decirse que existen tres tipologías de camiones: el *camión fletero*, el *camión balanza* y el *camión empresa* (PARDO et al. 2006: 86).

El *camión fletero* es el más extendido y transporta especialmente a los cirujas que provienen de la zona sur del Conurbano Bonaerense. En estos casos, lo usual es que los cartoneros paguen al fletero un abono por el traslado en camión y que en muchas ocasiones el propio conductor se dedique también a la tarea de recolectar. Uno de los lugares de la ciudad de Buenos Aires en donde suelen concentrarse es el macrocentro, debido a que es un área de alta generación de desechos —en especial papel y cartón— por la gran cantidad de oficinas y locales de actividad comercial ubicados en la zona. Luego de la recolección los residuos se trasladan hasta las viviendas de los cartoneros y luego se venden individualmente en los depósitos del conurbano (BOY ET AL. 2004: 31-37).

En cuanto al *camión balanza* su característica es que no traslada cartoneros, si no que sólo pesa y compra material, y en lo relativo al *camión empresa* se trata de un vehículo que transporta cartoneros que se dedican a recolectar a cambio de un jornal (PARDO ET AL. 2006: 82). Si bien no existen demasiados datos sobre este tipo de camiones, es posible hipotetizar que se concentran en el micr ocentro de la ciudad, en donde la generación de materiales reciclables es aún más alta que en los barrios residenciales o en el macrocentro.

Entre las personas que vienen desde el conurbano, el horario de recolección en la ciudad se produce entre las 20 y 24 horas, es decir antes de que se realice la recolección formal y en función de los horarios establecidos por la línea de tren o por el camión que los traslada. Entre los que viven y recolectan en la ciudad, el horario se fija en función de la hora pactada con el *contacto* que le reserva los desechos y no está determinado por el transporte.

En la urbe se recogen residuos revendibles como el cartón, el papel, los plásticos, los vidrios y metales, mientras que subsidiariamente se recogen los alimentos que entregan los comerciantes y la ropa que otorgan los vecinos. Los elementos sirven para consumo de la familia.

Luego de la recolección, los cartoneros realizan una primera clasificación de los desechos en algún espacio reservado para ello en sus viviendas. Los clasifican según tipo y los venden

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

a depósitos compradores, siguiendo la frecuencia que marca las necesidades del hogar: diaria, semanal o quincenalmente.

El corolario de esta actividad redundará en un ingreso que fluctúa entre los \$ 10 y \$ 24 por día para cada familia de cartonero, que en general está compuesta por 5 o 6 miembros, incluyendo los hijos (ESCLIAR, et al. 2007: 30). De acuerdo con lo dicho, puede estimarse que el ingreso mensual de una familia cartonera oscila entre los \$240 y \$ 576, por una actividad que realizan generalmente seis días a la semana distribuidas en jornadas diarias de entre 6 a 10 horas (ESCLIAR, et al. 2007: 34). Si bien a este ingreso derivado de la recolección informal de residuos se le añaden los que provienen de los planes sociales, puede estimarse de modo amplio que el ingreso mensual general de un hogar de este tipo apenas ronda los \$ 1038, 57 que fueron fijados en diciembre de 2007 como Canasta Básica Total (CBT) para no caer en la pobreza (INDEC, 2007).

A pesar de sus humildes condiciones de vida, ellos son el primer eslabón de una cadena de recuperación informal por el cual reingresan al circuito de la producción el 97% de los residuos reciclables que se generan en la ciudad de Buenos Aires. (PARDO, ET AL. 2006: 23) De acuerdo con lo dicho vale preguntarse ¿qué lectura ha realizado la teoría ambiental frente a un fenómeno como el descrito, que exhibe la paradoja de proteger el medio, al tiempo que descuida la calidad de vida de quienes lo llevan a cabo? Y en la misma línea, ¿qué posturas han tomado frente al tema los organismos encargados de planificar la política de gestión de los residuos en el Área Metropolitana de Buenos Aires? Abordamos la cuestión en el punto siguiente.

LA TEORÍA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE AL FENÓMENO DE LA RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS.

Pese a la importancia del circuito informal de residuos en el proceso de recuperación de residuos, es posible afirmar que la teoría ambiental casi no se ha expedido sobre el fenómeno.

En lo concerniente a la teoría, se trata de un cuerpo de reciente formación nacido al calor de la noción de *ambiente humano* gestado en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972 (NU 1972: 1) y reelaborado paulatinamente en función del concepto

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

de desarrollo sustentable de los 90, que invoca la necesidad de sostener un desarrollo equilibrado entre el crecimiento económico, la sustentabilidad ecológica y el bienestar social (ALLEN 1996: 15).

Orientado por esta concepción, el principal objetivo de este cuerpo teórico es promover la intervención planificada sobre el ambiente, a través acciones encaminadas a conservar el equilibrio de la relación naturaleza-sociedad a través de un conjunto de herramientas pensadas *desde su origen* con un sentido ambiental (FERNÁNDEZ, 1996; GALLOPIN, 1986).

Dado que su meta es la planificación y la gestión sustentable, su dificultad radica en que desde esta perspectiva no pueden analizarse las acciones que no nacieron con fines ambientalistas pero que impactan positivamente sobre el medio, y menos aún aquellas que conjugan pobreza y ambiente justamente porque ponen en crisis uno de los aspectos centrales de esta posición que es el equilibrio entre ambiente y sociedad y la preservación de la calidad de vida de los actores involucrados que es, además, un postulado fundamental del desarrollo sustentable.

En este contexto, sólo muy recientemente algunos autores latinoamericanos se han focalizado en la faceta ambiental de la actividad, ponderando el rol que cumplen los recolectores informales en la recuperación de desechos (BURIJSON, 1998; MEDINA, 1999; LOMBARDI, 2005; DE LUCCA REIS COSTA, 2007; SCHAMBER, 2007; SUÁREZ, 2001). Sin embargo, por ahora se trata de estudios aislados que no han tomado posiciones relevantes dentro del cuerpo teórico existente sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos.

En cuanto a los organismos encargados de planificar la política de gestión de los residuos a nivel local, es posible afirmar que han mantenido posiciones oscilantes respecto del tema.

A escala nacional, en 2005 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró el documento llamado *Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos* (ENGIRSU) (MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE: 2005) en el cual propone la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, es decir, aquella que no sólo procura la recolección de los desechos con fines higiénicos sanitarios, sino que además pretender hacerlo de manera sustentable, es

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

decir, impulsando la separación en origen, la recolección diferenciada, la minimización de la cantidad de residuos que llegan a disposición final y la revalorización de aquellos que no se pueden dejar de producir, a través de acciones como el re-uso, el reciclado y la recompra. (MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE, 2005:13). En cuanto a la problemática cartonera, la Secretaría no niega la existencia del fenómeno, pero lo diagnostica como un modo no integrado de gestión que debe ser modificado, tanto porque se produce *ex post*, es decir, luego de que los desechos fueron generados, como porque se realiza de manera informal y en desmedro de la salud y calidad de vida de quienes lo llevan a cabo.

En lo relativo al Área Metropolitana de Buenos Aires, sólo el gobierno de la ciudad de Buenos Aires tomó una posición activa frente al tema sancionando en 2003 la Ley 992 que “incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada” (artículo 2°) y crea el Registro Unico Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (artículo 4°). (GCBA, 2003).

A partir de la sanción de esta Ley, se despenalizó la actividad en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, se formalizó la labor y se la integró como parte de la gestión oficial. Fundamentalmente, se intentó valorizar la tarea al resignificar la antigua figura del ciruja por la del *recuperador de residuos*, brindándole, además, servicios médicos, elementos de higiene y seguridad (guantes) y credenciales identificatorias.

En este sentido, cabe decir que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pudo llevar adelante esta política en el marco de la crisis 2001, es decir en un escenario muy favorable a la consagración de la problemática, ya que, en el contexto de aquella eclosión social y política, se dignificó la figura del cartonero asociándole valores positivos tales como la de *pobre pero digno* o *trabajador y honrado* (ADISSI, 2004:5-8), lo que permitió instalar la temática en la escena pública y habilitó la sanción de leyes como la 992 que legalizó la actuación de los cartoneros y creó la figura del recuperador de residuos.

Sin embargo, luego del fervor inicial, los logros del programa mermaron y a cinco años de su creación puede afirmarse que sus frutos han sido escasos en lo relativo al mejoramiento de las condiciones de labor del trabajo cartonero.

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

Con posterioridad a esta ley, el gobierno de la ciudad sancionó un nuevo pliego de recolección de residuos —el Pliego 6/03— que pone en marcha la gestión integral de los residuos en la ciudad, habilitando la intervención de dos actores: las empresas privadas y los cartoneros (GCBA, 2003). Mientras que las primeras deben ocuparse de la recolección diferenciada en los hoteles de cuatro y cinco estrellas, los edificios públicos y la de aquellos con más de diecinueve pisos, los cartoneros se ocupan de recoger los residuos reutilizables depositados en las veredas de la ciudad. A pesar de los aspectos novedosos que introdujo esta normativa, lo cierto es que no modificó las condiciones de labor de los cartoneros, que siguen recolectando los desechos de manera precaria. Por el mismo Pliego, se establece que las empresas deberán trasladar los residuos reutilizables a una planta de selección de materiales localizada en el Bajo Flores, que es operada por la Cooperativa Ecológica de Reciclado del Bajo Flores (CERBAF) y que los cartoneros deberán transportar los desechos hasta distintos centros verdes ubicados en diferentes puntos de la ciudad.

En cuanto al resto de los municipios del Área Metropolitana, en diciembre de 2006 se sancionó la ley 13.596 de *Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos* (ley provincial 13.596, 2006) que rige para el resto de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires, por la cual se procura la minimización, valorización, recuperación y/o reciclajes de los desechos y a partir de la cual —a diferencia de lo establecido por el decreto 9911/78— los municipios tienen autonomía para decidir el destino final de sus desechos. De acuerdo con la nueva ley, cada municipio deberá presentar un proyecto de gestión integral de los desechos en un plazo no mayor a seis meses, teniendo en cuenta la existencia de circuitos informales de recolección y recuperación con el fin de incorporarlos al sistema de gestión integral (artículo 6).

Si bien la ley alerta a los municipios sobre la necesidad de tomar en cuenta la existencia de circuitos informales en sus planes de gestión de residuos sólidos, no los obliga a su inclusión, por lo cual no es posible predecir cuántos de ellos integrarán a los cartoneros en sus programas de recuperación y/o reciclado.

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – pp. 34 – 54. ISSN 1666-6186

REFLEXIONES FINALES

Como se ha visto aquí, la ciudad de Buenos Aires sufre los problemas ambientales que viven las grandes ciudades del Primer Mundo, entre ellos, la excesiva generación de residuos sólidos urbanos. Pero así como sufre, también participa de las particularidades que exhiben las ciudades latinoamericanas en donde la ausencia de disposiciones públicas que regulen efectivamente el tratamiento diferenciado de los residuos, unido a la existencia de un alto índice de personas sin acceso al mercado formal de trabajo, genera que buena parte de la población se dedique a la recolección informal como estrategia de supervivencia.

En estas ciudades, lejos de las políticas puestas en marcha para los países desarrollados para minimizar y valorizar los residuos, son los pobres urbanos los que realizan, de hecho, las acciones tendientes a la recuperación de los RSU. En este contexto los *pepenadores* en México, los *hurgadores* en Uruguay, los *basuriegos* en Colombia o los *cartoneros* en Buenos Aires, constituyen el primer eslabón de una cadena de recuperación, que comienza con su labor y finaliza en las empresas finales que utilizan el material de pos consumo para la fabricación de nuevos productos.

En Buenos Aires, este proceso es llevado adelante por un circuito informal de recolección, que si bien cuenta con una prolongada historia, adquiere una dimensión inusitada desde fines de los '90 y en especial luego de la crisis de 2001. Como dijimos, por esa vía se recuperan nada más y nada menos que el 97% de los residuos sólidos urbanos que se generan en la ciudad de Buenos Aires.

A pesar de la potencia que posee este canal informal en la recolección y recuperación de residuos, hasta ahora la teoría y la gestión ambiental han prestado poca atención al tema. Como dijimos, se trata de un cuerpo teórico que nació para encaminar las acciones planificadas y racionales sobre el ambiente, y que, por esa razón, resulta escaso para dar cuenta de aquellas acciones que no nacieron con metas ambientalistas pero impactan positivamente sobre el medio. En ese marco sólo unos pocos autores latinoamericanos se han focalizado en la faceta ambiental de la actividad (BURIJSON, 1998; MEDINA, 1999; LOMBARDI,

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

2005; DE LUCCA REIS COSTA, 2007; SCHAMBER, 2007; SUÁREZ, 2001) pero sin tomar posiciones relevantes en el cuerpo teórico existente sobre el asunto.

En cuanto a las políticas tomadas por los organismos oficiales, es posible afirmar que han mantenido posiciones oscilantes frente al tema.

Respecto de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en 2005 elaboró el documento *ENGIRSU*, en el cual, si bien no desconoce la existencia de los circuitos informales de recolección, los diagnostica como un fenómeno no integrado de gestión. En ese documento se propone la gestión integral de los desechos en forma acorde con los postulados internacionales sobre el tema, diseñando un modelo de gestión, que no sugiere alternativas que integren la realidad local con los postulados habitualmente sugeridos para la gestión de RSU.

El único organismo público que tomó una postura activa frente al tema fue el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que en 2003 sancionó la ley 992 que habilitó la labor cartonera como parte de la gestión formal de los residuos. El gobierno puede tomar estas medidas en el marco de la crisis 2001, es decir en un escenario muy especial, en el cual la sensibilidad de la opinión pública hacia el fenómeno cartonero habilitó la sanción de leyes que si bien ya existían como proyectos legislativos,⁸ sólo pudieron cristalizarse en políticas públicas a partir de la eclosión social y política de aquella etapa.

En el mismo contexto, y tomando como modelo la política iniciada en la ciudad de Buenos Aires, también el gobierno provincial aceptó la existencia de los circuitos informales de recolección, alentando a los municipios a tomar medidas que los incorporen en los sistemas oficiales de gestión de los residuos, a través de la ley 13.596. Sin embargo, dado lo reciente de la ley no es posible predecir cuál será el desarrollo efectivo de esta norma en los distintos municipios del conurbano bonaerense.

¿Cuál será el futuro de los cartoneros en este escenario? Es difícil aventurar el devenir del asunto en el marco de una serie de políticas que han oscilado entre la *cuasi* negación del problema, como en el caso del documento *ENGIRSU* de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo

8- El equipo del diputado Eduardo Valdés —impulsor de la ley 992— venía presentado proyectos para regularizar la actividad de los cartoneros desde 2000. Koehs, 2007: 200)

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

Sostenible, hasta la incorporación del tema, pero sin definir claramente el rol de los cartoneros en el sistema y sin arbitrar los medios para mejorar sus condiciones de vida.

En este contexto, éstos siguen trasladándose en camiones o trenes desde el conurbano a la ciudad, en el marco de un proceso de cierre de todos los trenes cartoneros implementado por las empresas privadas y sin que el poder público haya mediado sobre el problema a fin de mitigar el impacto social que tendrán estas medidas sobre los ingresos de los cartoneros que sobreviven de lo que recolectan diariamente. (CLARÍN, 2007).

Por último, y para cerrar, vale reflexionar sobre algunas de las razones que han impedido que se tomen medidas definitivas para la incorporación de los cartoneros en las políticas oficiales sobre gestión de los residuos. Si bien en estas breves conclusiones no podrán desplegarse todas las aristas que rodean la cuestión, pretendemos, al menos, esbozar algunas líneas de análisis que permitan abrir la reflexión sobre el problema.

En principio, puede pensarse que la conflictiva relación *pobreza-ambiente* que acarrea la recolección informal de residuos y que entra en colisión con el propio concepto de ambiente —que desde los '70, resulta inseparable de la noción de calidad de vida— resulta una contradicción difícil de superar, que incide en la falta de acuerdo entre los decisores de políticas públicas.

En la misma medida, y no deslindado de lo anterior, si bien la crisis que estalló en 2001 reconfiguró la imagen del cartonero en imaginario social y le asignó una serie de valores positivos tales como *pobre pero digno*, *trabajador honrado* o *reciclador de residuos*, lo cierto es que instaló la temática pero sin fijarle un criterio definido en torno a su figura y al perfil de su labor, constituyendo un sujeto social que hasta hoy continúa con un estatus difuso en la estructura social. Concretamente, ¿qué es un cartonero en la mirada social? ¿Un pobre, un trabajador, un recuperador o un marginal?

En este sentido, tanto como en el imaginario popular, tampoco en el ámbito académico existe consenso para denotar el estatus social y laboral del cartonero. De este modo, mientras que en 2002 el Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec) los clasificó como

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

trabajadores informales, (INDEC, 2002) otros estudios analizan su labor como una *estrategia de supervivencia* (ROFFMAN, 2004) y el sector ambientalista los denota como *recuperadores urbanos*, dando muestra de la poca claridad que existe en torno del lugar social que ocupa el cartonero.

De acuerdo con ello, será difícil encontrar espacio para los cartoneros en las políticas sobre gestión de residuos en tanto no quede claro en el imaginario social cuál es el valor social que asignamos a este sujeto y a la tarea que realiza.

BIBLIOGRAFÍA

- ADISSI, Grisel. (2004). “El fenómeno cartonero en los medios gráficos porteños. La construcción de un nuevo sujeto objeto histórico” en *URBARED*, Universidad de General Sarmiento (disponible en www.urbared.ungs.edu.ar).
- ALLEN, Adriana. (1996) *Desarrollo Urbano Sustentable*, Centro de Investigaciones Ambientales, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- BECCARIA, Luis (2001) *Empleo e Integración Social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- BOY, Martín y RODRÍGUEZ, M. Florencia. (2004). “El cirujeo: una expresión de la pobreza en la ciudad de Buenos Aires.” En *Revista Vivienda Popular* 52/53. Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), Buenos Aires, pp.31-37.
- BOLETÍN OFICIAL. (2006). Ley 13.592 de “Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos”, Promulgada por decreto 3401/06 del 14 de diciembre de 2006. En Boletín Oficial 25560 del 20 de diciembre de 2006.
- BURIJSON, Viviana, ROVERE, Marta y FOSSATI, Gabriel. (1998). “Reciclado de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Buenos Aires”. En *Plan Urbano Ambiental*, Documento 5.7, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
- CEP Centro de Estudios para la Producción. (2002) “Sustitución de importaciones y economía real”. En *Síntesis de la Economía Real* 48, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de la Producción, Buenos Aires, pp.61-70.
- CLARÍN. (2007). “Eliminan el tren para cartoneros en la ex línea Mitre”. En *Diario Clarín*, La Ciudad, 28/12/2007 (disponible en clarin.com/diario/2007/12/28/ (Consulta: 17/1/2008)
- DE LUCCA REIS COSTA, Daniel. (2007) “Márgenes en el centro. Calle, catación y ba-

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

suras en el centro de Sao Paulo”. En *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos en América Latina*, Prometeo – Universidad de General Sarmiento- Universidad de Lanús, Buenos Aires, pp.47-61.

DOS SANTOS, Anna y WEHENPOHL, Gunter. (2002) “De Pепенadores y triadores. El sector informal de los residuos sólidos municipales en México y Brasil”. En *Gaceta Ecológica* 60, México.

ESCLIAR, Valeria, MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria, RODRÍGUEZ, María Florencia y RODRÍGUEZ, Paula. (2007). *Cartoneros ¿Una práctica individual o asociativa? Ciudad de Buenos Aires, 2004-2005*, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Cuaderno de Trabajo 75, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ, Roberto. (1996). *Teoría de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano*, Centro de Investigaciones Ambientales, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

GALLOPIN, Gilberto. (1986). “Ecología y Ambiente”. En Leff, Enrique (comp); *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, pp 126-202.

GCBA. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (1997). *Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional e Internacional 14/97 para la Contratación de los Servicios de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires*, (Expte. 76.612/96) aprobado por Ordenanza N° 51.453- decreto 48/GCBA/97, el decreto 2.134/GCBA/97.

GCBA Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2003) “Ley 992 de reglamentación del trabajo de los cartoneros”, Reglamentada por decreto 622 del Gobierno de la Ciudad. En Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad (BOCBA) 1702.

GCBA. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano. (2003) *Pliego de Bases y Condiciones generales y particulares para la licitación pública nacional e internacional para contratar la prestación del servicio público de higiene urbana para cinco zonas de la ciudad de Buenos Aires*, Expte 54.572/02, decreto 1838, BOCBA 1795, 14/10/03.

INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2002). *Encuesta Permanente de Hogares*, mayo 2002.

INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2007). “Condiciones de vida. Ingresos. Canasta Básica”. En Información de prensa. (disponible en www.indec.gov.ar) (Consulta 17/1/2008).

INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2007). “Línea de pobreza y canasta

Verónica Paiva y Mariano Perelman

RECOLECCIÓN Y RECUPERACIÓN INFORMAL DE RESIDUOS. LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA AMBIENTAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CIUDAD DE BUENOS AIRES 2001–2007

básica” En Condiciones de vida, INDEC, Buenos Aires (disponible en www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=534) (Consulta 29/1/2008).

KOEHS, Jessica. (2007) “El empowmerment de los cartoneros de Buenos Aires y su emergencia...” en Schamber y Suárez (comp.), *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*, UNGS – UNLA – Prometeo, pp.185-206.

LEY PROVINCIAL 13.592. (2006) *De gestión integral de los residuos sólidos urbanos* Promulgada por decreto 3401/06 del 14 de diciembre de 2006. En Boletín Oficial 25.560, 20/12/2006.

LOMBARDI, María José. 2005. “El reciclador marginado. Un análisis sobre la percepción de los residuos y los clasificadores informales” Ponencia presentada a la VI Reunión de Antropología del MERCOSUR. *Identidad, Fragmentación y Diversidad*, Facultad de Humanidades, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 16 al 18 de noviembre.

MEDINA, MARTÍN. (1999). “Reciclaje de residuos sólidos en América Latina”. En *Frontera Norte* 21, México, pp. 7-31.

MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE. SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. (2005). *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*. ENGIRSU, Buenos Aires.

NACIONES UNIDAS. (1992) *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Naciones Unidas, Río de Janeiro, Programa 21, cap 4, pp. 1-8 (disponible en www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter4.htm)(Consulta 29/1/2008).

OIM UNICEF. (2005). *Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos*. Buenos Aires. (disponible en: <http://www.oimconosur.org/docs/pdf/396.pdf>) (Consulta: 29/1/2005)

PAIVA, Verónica. (2007) *Modos Informales de Recolección y Recuperación de Residuos. Cirujas y Cooperativas de Recuperadores en relación con la problemática ambiental*. Área Metropolitana de Buenos Aires. 1999-2004. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina

PARDO, Rubén, CARIBONI, Felix, RISSO, Antonella y PUGLIESE, Mariela. (2006) Informe sobre el circuito del reciclado en la ciudad autónoma de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección de Políticas de Reciclado Urbano. Area de Investigaciones, Buenos Aires.

PERELMAN, Mariano (2004) “Del trabajo al... Algunas reflexiones en torno al caso del cirujeo en la ciudad de Buenos Aires.” En Actas de Segundas Jornadas de Investigación en Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Artículos arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 34 – 54. ISSN 1666-6186

ROFMAN, Alejandro. (2004). “De piqueteros, cartoneros y trabajadores de empresas recuperadas: un modelo social emergencia en el espacio urbano argentino.” En *Pobreza Urbana y Desarrollo* 24, Vol 10, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Buenos Aires.

SARAVÍ, Gonzalo (1994) “Detrás de la basura: Cirujas. Notas sobre el Sector Informal Urbano”. En Quirós y Saraví (comp.) *La informalidad económica, ensayos de Antropología Urbana*, CEAL, Buenos Aires.

SCHAMBER, Pablo (2007) *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, Argentina.

SUÁREZ, Francisco (2001) *Actores Sociales de la Gestión de Residuos Sólidos en los Partidos de Malvinas Argentinas y José C. Paz*. Tesis de maestría. Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.