

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Nicolás Villanova

Becario de CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y miembro del CEICS.

nicovillanova@yahoo.com.ar.

Eje problemático propuesto: Estado y políticas públicas.

Los cartoneros y su relación con el Estado porteño, Ciudad de Buenos Aires, 2001-2012.

Introducción

Durante los años 2001 y 2002, el fenómeno cartonero se masificó en la ciudad porteña. No obstante, ya desde la década de 1990 había mostrado una extensión en las calles de la Ciudad de Buenos Aires, sobre todo en los barrios que concentran una elevada cantidad de comercios, como la zona de Once y el Microcentro. Hasta ese entonces, el cirujeo había estado prohibido por décadas. Pero, a partir de la ley 992 sancionada durante el año 2002, la actividad fue permitida. En el período posterior, se sucedieron un conjunto de cambios sin precedentes: algunas cooperativas cartoneras obtuvieron la gestión en plantas de reciclado creadas a los efectos de disminuir el entierro de residuos; se pautaron algunas zonas de la ciudad específicas para la recolección de productos reciclables por parte de los cartoneros asociados en cooperativas; se otorgaron subsidios directos e indirectos; etc. Incluso, en la actualidad, existe un presupuesto específico destinado a la política de reciclado (para los cartoneros) otorgado por el Estado porteño.

Efectivamente, el año 2008 muestra un cambio rotundo en la política de reciclado, sin precedentes. Este cambio, favorable a las cooperativas de cartoneros, se enmarca en dos procesos. Por un lado, en una búsqueda de mayor eficiencia económica por parte del Estado porteño. Hasta ese entonces, la recolección de productos reciclables y el traslado hasta las plantas de clasificación estaba a cargo de las empresas privadas. Pero, dada su ineficiencia y el elevado costo que ello implicaba, el Estado otorgó toda esa gestión a las cooperativas de cartoneros. Por otro lado, esta transformación en la política de reciclado se encuentra condicionada por la lucha y organización de los cartoneros. En esta ponencia analizaremos, de

manera sintética, ambos aspectos. Para la reconstrucción de las manifestaciones de los cartoneros y los presupuestos destinados a la política de reciclado, hemos relevado diarios de tirada nacional (desde 1989 hasta 2012), las resoluciones sancionadas por el Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (desde 2008 hasta 2012), las Cuentas Anuales de Inversión y los Presupuestos Ejecutados por el Gobierno. A su vez, hemos incorporado al final de la ponencia algunos datos a los efectos de comparar el monto de los incentivos mensuales otorgados a los cartoneros (sumado a sus ingresos por la venta de los productos recolectados) con el promedio salarial de los trabajadores registrados y no registrados de la economía, con el objetivo de medir el impacto real de esta política en materia de ingresos.¹

Antes de comenzar con la descripción de las manifestaciones de los cartoneros, señalo que los estudios sobre el fenómeno cartonero han proliferado a lo largo de estos años.² Por razones de espacio, sólo me interesa destacar que, sobre las manifestaciones de los cartoneros, prácticamente no se han realizado estudios. Sólo encontramos algunos trabajos que indagan las luchas a las que ha dado lugar algunas modalidades específicas de cartoneo, como por ejemplo, la actividad desarrollada por los cirujas en el CEAMSE³, o bien, la organización del Tren Blanco con destino a José León Suárez⁴. En cambio, no se ha abordado el proceso de lucha del conjunto de los cartoneros, tomado como una unidad. Por otra parte, algunos autores mencionan los cambios impulsados por el Estado en materia de política de reciclado.⁵ Sin embargo, aún quedan pendientes estudios que describan detalladamente la evolución de los montos

¹La información utilizada para la reconstrucción de los ingresos de los cartoneros obtenidos a partir de la venta de productos reciclables fue extractada de un cuestionario realizado a 125 cartoneros, durante los años 2009 a 2011. Es fruto de la tesis doctoral presentada en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, durante el mes de julio de 2013.

²Aquí sólo esbozamos algunos libros publicados sobre la temática: Suárez, F. y Schamber, P. (Comp.). (2011). *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS-UNLA-UNGS; Mesa, Pablo E. (2010). *Los recuperadores urbanos en la Gran Ciudad Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo; Paiva, V. (2008). *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada sobre la recolección informal de residuos. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1999-2007*. Buenos Aires: Prometeo; Schamber, P. y Suárez, F. (Comp.) (2007). *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires: Prometeo; y, Schamber, P. (2008). *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: SB.

³Álvarez, R. (2010, octubre) Plantas que crecen en la basura. Los emprendimientos sociales de separación de basura en el CEAMSE de la Zona Norte del Conurbano Bonaerense. En *Multiculturalismo, Identidad y Derecho*. XI Congreso Nacional y I Latinoamericano de Sociología Jurídica y Coloquio internacional. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

⁴Gorbán, D. (2005). Formas de organización y espacio. Reflexiones alrededor del caso de los trabajadores cartoneros de José León Suárez. Tesis de maestría no publicada. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.

⁵Schamber, P. y Suárez, F. (2012). Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los cartoneros en la CABA (2002-2012). *Revista Realidad Económica*. 271, 102-132.

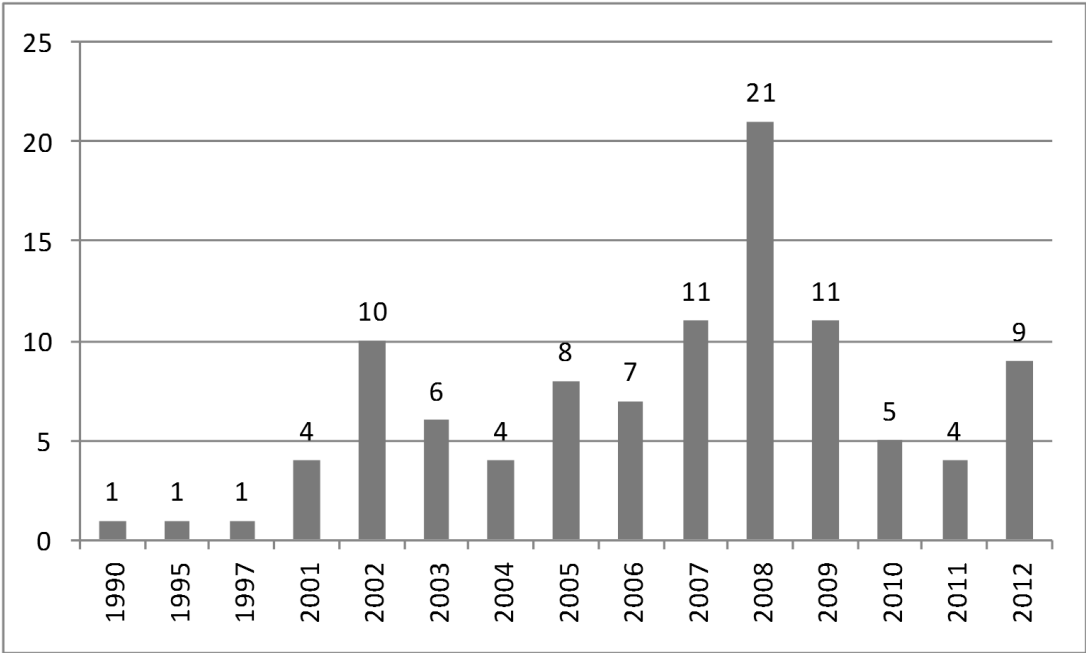
presupuestarios y su impacto real sobre las condiciones de vida y trabajo de los cartoneros. En esta ponencia, nos ocuparemos sintéticamente de estos aspectos.

Características generales de las manifestaciones de los cartoneros

La actividad cartonera mostró sus primeros síntomas de crecimiento en la década de 1990, sobre todo en las localidades más pauperizadas del conurbano bonaerense y las villas de la ciudad porteña. En ese entonces, tanto el cirujeo como la tracción a sangre estaban prohibidas en términos legales. No es casual que las primeras manifestaciones de los cartoneros hayan sido en reclamo por el permiso para trasladarse en caballos y por la obtención de un medio de transporte que los llevara hasta su lugar de trabajo.

En el período entre 1990 y 2012, hemos relevado un total de 103 acciones de las cuales el 89% fueron directas (92 casos). La acción directa se diferencia de la parlamentaria en la medida en que se efectúa por fuera de los canales institucionales. Es una instancia en la cual, los manifestantes hacen política en las calles. Ya sea por su eficacia o por el agotamiento de las instancias institucionales, la acción directa se ejerce con el objetivo de satisfacer una demanda. Las movilizaciones, concentraciones, ocupaciones de oficinas, cortes de vía o rutas son diferentes tipos de acción directa. Los momentos de mayor activación fueron el año 2002 y el período 2007-2009. El gráfico que sigue muestra la evolución de las acciones:

Gráfico 01. Evolución de la cantidad de acciones de los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires: 1990-2012.



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

Mayoritariamente, las manifestaciones se vinculan con tres demandas generales. En primer lugar, a cuestiones relacionadas con el transporte de los cartoneros (permiso para trasladarse en caballos y camiones, pedido de subsidios para reacondicionamiento de transportes, exigencia de trenes exclusivos y, posteriormente, el repudio a su cierre) [32%]. En segundo término, al pedido de subsidios de manera directa (18%) o indirecta (16%) (incentivos a los cartoneros, subsidios a sus hijos o partidas presupuestarias para reacondicionar plantas de reciclado gestionadas por cooperativas, o bien, para obtener monotributo, guarderías, artículos escolares, alimentos, etc.). Cabe destacar que, si sumáramos los reclamos por subsidios directos e indirectos, esta demanda se colocaría como la más numerosa, constituyendo el 34% del conjunto de las acciones. En tercer lugar, al repudio a la persecución policial, la represión y al accionar judicial (por la liberación de detenidos y su sobreseimiento) [14%]. En otro orden aparecen manifestaciones que, tomadas en conjunto, se caracterizan por el pedido de mejora en las condiciones laborales de los cartoneros. Por ejemplo, los reclamos por la suba o regulación del precio de los materiales reciclables, la universalización de los subsidios al conjunto de los cartoneros y cooperativas, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en el país, y la incorporación de los recuperadores al gremio de los trabajadores papeleros. Estos últimos son los encargados de producir el cartón y el papel, como también, los responsables de preparar los insumos reciclados para ser utilizados como materia prima en el proceso productivo del papel. Los lugares elegidos por los cartoneros para efectuar sus acciones fueron mayoritariamente las dependencias del Estado (jefatura de gobierno, ministerio de ambiente y espacio público, dirección de reciclado) [36%], los puentes y rutas de acceso a la ciudad porteña [23%] y las vías de los ferrocarriles [13%]. En menor medida, aparecen manifestaciones en la puerta de ingreso al CEAMSE y en dependencias vinculadas con la industria papelera. El ámbito que simboliza lo más elevado del poder político, la Plaza de Mayo, representa sólo un 5% del conjunto de las acciones directas realizadas por los cartoneros.

El año de mayor conflictividad fue el 2008, que condensa fundamentalmente dos reclamos. Por un lado, la exigencia por la vuelta del tren blanco. Entre mediados y fines del año 2007, la empresa Trenes de Buenos Aires, previo acuerdo con el gobierno nacional y porteño, decidió interrumpir el servicio exclusivo de transporte de cartoneros con sus carros en los ramales Sarmiento y ambos ferrocarriles del Mitre (con destino a Tigre y José León Suárez). La

substitución de trenes blancos por camiones fue aceptada sin mayores objeciones por algunos cartoneros (como por ejemplo aquellos provenientes de la zona oeste) y fuertemente rechazada por otros. Unos días después del cierre del ferrocarril Mitre, varios grupos de recuperadores ocuparon predios en el barrio de Belgrano. Se asentaron en Plaza Noruega, Barrancas de Belgrano, debajo de General Paz (unos a la altura de Cabildo y otros, de Libertador), y cerca de la estación de Núñez. No tenían el objetivo de crear una vivienda, sino de efectuar una medida de fuerza en reclamo de la vuelta del Tren Blanco. Por su parte, las cooperativas del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), El Ceibo y El Álamo intervinieron en el conflicto, a pesar de que la clausura del ferrocarril no las perjudicaba de manera directa. Ellas se opusieron a las ocupaciones de predios y al contenido de la protesta. En lugar de exigir la vuelta del tren blanco, se movilizaron y presentaron un recurso de amparo por la permanencia de los servicios por dos meses más y la creación de una mesa de diálogo con el gobierno porteño para buscar una alternativa. Luego, abandonaron por completo el reclamo del retorno del tren blanco y se limitaron a pedir que el gobierno incrementara la cantidad de camiones que había dispuesto para reemplazarlo.

El asentamiento de Barrancas fue el más organizado y duró 42 días. A diferencia de los demás, tuvo el apoyo del Partido Obrero (PO), de miembros de asambleas barriales ya disueltas en ese entonces, como la de Saavedra y un sector de la Asamblea del Bajo Belgrano. Dentro de este último, se encontraban miembros de un comedor de la zona, respaldado por otras instituciones vinculadas con la iglesia y el barrio. Incluso, ellos realizaron una especie de carpa blanca como sitio de resistencia cultural. En cambio, otros asambleístas y vecinos se opusieron al acampe. Finalmente, el 22 de febrero se produjo la represión y el desalojo ejecutados por la Policía Federal, policía de civil y personal de seguridad de la empresa ferroviaria. En total sumaron 100 efectivos. En ese momento, el predio estaba habitado por 60 personas adultas y 30 menores. Luego del enfrentamiento, la policía comenzó a tirar las pertenencias de los cartoneros en los camiones compactadores y se destruyeron los carros. El saldo fue de 4 personas heridas y 9 detenidas, de las cuales dos eran vecinos y siete, cartoneros. De estos últimos, dos eran menores. La oposición a los camiones tenía una base material pues estos ofrecían peores condiciones laborales. En primer lugar, la escasa frecuencia y lentitud de los camiones sumado al largo trayecto desde y hacia los lugares de residencia prolongaba la ya muy extensa jornada laboral de los recuperadores. En algunos casos, esta última comienza desde muy temprano y dura hasta la noche. Por ejemplo, una cartonera residente de Gral. Pacheco y ocupante del predio ubicado debajo de Gral. Paz a la altura de Cabildo señaló que por su horario de trabajo no le convenía viajar en camión. Este vehículo partía desde su barrio a las 15:00 hs y regresaba a las 21:00.

Incluso mencionó que prefería pagar 70 pesos por semana a un flete para trasladar los materiales y venderlos en su zona de residencia. A su vez, el ferrocarril es un transporte más rápido que los camiones. El tiempo de recorrido en los trenes cartoneros desde Suárez hasta Retiro era de 47 minutos, mientras que, los camiones tardan, desde la misma localidad hasta la estación Gral. Urquiza, 1 hora y 30 minutos. Además, subir los carros a los camiones requiere un mayor esfuerzo. Según los recuperadores, el tren no ofrecía mayores inconvenientes debido a que el traslado del carro se realizaba a ras del suelo. De este modo, se podía maniobrar individualmente. En caso de mucha carga, la carreta era empujada por dos personas hasta el interior del vagón. En cambio, el ingreso de los carros en los camiones requiere, según su peso y tamaño, de 4 a 7 personas, de las cuales dos tiran del mismo y las demás lo empujan. A pesar de la existencia de una rampa, la pendiente entre el acoplado del transporte y la calle resulta elevada, situación que incrementa el desgaste físico de los cartoneros. Por último, la incorporación de camiones resultó una limitación al ingreso en la actividad: en la medida en que los cupos para transportar carros en los camiones están ya cubiertos y son de hecho insuficientes, las personas que ingresan en la actividad -salvo excepciones- no cuentan de manera inmediata con un transporte. En cambio, los trenes ofrecían una alternativa más abarcadora.

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

Con posterioridad a la clausura de los ramales de los trenes cartoneros, las acciones directas mermaron, o bien, se produjeron de manera aislada. Paralelamente al reemplazo de trenes por camiones, el desarrollo del cooperativismo tuvo un nuevo impulso en el seno de los cartoneros, a través de mecanismos e intentos de cooptación por parte del gobierno porteño. Las negociaciones entre el Estado y las cooperativas cartoneras cobraron mayor fuerza a través de los canales institucionales. Una de ellas sucedió en julio de 2008, inmediatamente después del cierre de los ramales cartoneros, a través de un acuerdo firmado por representantes de las cooperativas del MTE, El Álamo, El Ceibo, Del Oeste, dos delegadas de los cartoneros

provenientes del recién clausurado tren blanco y el gobierno. Este último se comprometía a “garantizar el servicio de transporte para los recuperadores urbanos del ex Tren Blanco (2 ramales) hasta diciembre del 2009”.⁶ Esto implicaba el servicio de logística de los carros, sin tener en cuenta el traslado de los cartoneros. A su vez, el gobierno también se habría comprometido a otorgar subsidios, los cuales comenzaron a entregarse entre fines de 2008 y principios de 2009.

Un tiempo después, en diciembre del 2009, un grupo de cooperativas se movilizó y exigió que el programa de subsidios se convirtiera en ley. Pero no se logró satisfacer la demanda. Con posterioridad, los reclamos se convirtieron en una negociación de carácter individual entre las cooperativas y el Estado, donde se relegaron las reivindicaciones para el conjunto de la población cartonera. A nivel general, las acciones del período entre 2009 y 2012 se caracterizan fundamentalmente por la obtención de más subsidios, su renovación, incremento de los cupos y aumento de su monto. En su abrumadora mayoría, las manifestaciones fueron convocadas por las cooperativas cartoneras, aunque de manera fragmentada. En tres acciones la cantidad de asistentes superó las 1.000 personas, situación que sólo se asemeja a algunas marchas del año 2002.

Las cooperativas han logrado una capacidad organizativa y de presión política. En este sentido, han sido las únicas beneficiadas por la política de subsidios y la asignación de zonas por parte del Estado. Por su parte, el MTE es la única agrupación que percibe todos los beneficios. Además, le fueron asignadas las zonas más rentables de recolección, como por ejemplo el Macrocentro y parte de las zonas de Microcentro, Palermo, Almagro y la zona comercial de Flores. Se trata de una organización que, por un lado, tiene una mayor capacidad de presión que el resto de las cooperativas por su elevada cantidad de asociados (más de 2.000 integrantes). En cada manifestación, moviliza cerca de 1.000 personas. Por otro lado, actuó como factor divisionista en la lucha por el tren blanco con una postura más afín al gobierno. Estos dos elementos pueden explicar gran parte de sus prerrogativas actuales, como analizaremos en el siguiente acápite.

No obstante, las asociaciones no han hilvanado una reivindicación para el conjunto de los cartoneros, como sucedía en las conquistas del período 2001-2002, como por ejemplo la ley 992 y la obtención de los trenes blancos para trasladar a los cartoneros provenientes del

⁶Fuente: GCABA. *Acta Acuerdo. Convenio firmado entre el gobierno porteño y las cooperativas de cartoneros El Ceibo, El Amanecer de los Cartoneros, Movimiento de Trabajadores Excluidos, El Álamo, Del Oeste, Tren Blanco ramal José León Suárez y Tigre* [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Medio Ambiente, 2008. [consulta: 03/08/2011]. <www.ambiente.gov.ar/archivos/web/ObservaRSU/file/acuerdo.pdf>.

conurbano bonaerense. Por el contrario, los cartoneros han tendido a fragmentarse y las cooperativas a actuar a partir de negociaciones individuales y en forma aislada con el Estado porteño. Incluso, ciertas cooperativas han exigido en sus manifestaciones una igualdad de condiciones respecto del MTE frente a la ejecución de subsidios implementados por el gobierno porteño. Por esta razón, en sus intervenciones han enarbolado una consigna para que no haya “cartoneros de primera y de segunda”. Se trata, fundamentalmente, de las cooperativas cartoneras que se han vinculado con la agrupación ATE-CTA.

Como se puede observar, las manifestaciones de los cartoneros han sido numerosas y éstos han logrado una capacidad organizativa por intermedio de las cooperativas. Sin embargo, no han enarbolado una consigna de conjunto. Incluso, algunas de estas asociaciones se han vinculado con estructuras partidarias y sindicales más generales. Por ejemplo, el MTE intentó agremiarse a la CGT-Moyano, a partir de la conformación de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), estructura de la cual también son parte el Movimiento Evita, el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas y la asamblea La Alameda. No obstante, luego de la ruptura de Moyano con el gobierno nacional, esa posibilidad ha quedado, al menos momentáneamente, suspendida.

Por otra parte, el reclamo de subsidios comenzó a ser satisfecho a partir del año 2008, situación que modificó una tendencia generalizada a la negativa de estas prerrogativas de los gobiernos de turno anteriores a la gestión de Macri. En efecto, durante el año 2005, frente a la exigencia de un subsidio por hijo de los cartoneros, el gobierno de Ibarra se negó a otorgarlo sistemáticamente. Como veremos en el siguiente acápite, este impulso de subsidios se debe, también, a una búsqueda de eficiencia económica por parte del Estado.

El cambio en la política de reciclado a partir de 2008

Como decíamos en la introducción, el Estado porteño comenzó a reconocer el trabajo de los cartoneros a partir de la ley 992, al menos en términos formales. Cabe destacar que, la sanción de esta ley no solo se debe a la masificación del fenómeno. En las manifestaciones relevadas, hemos registrado acciones contra la persecución policial en los años previos a la sanción de la ley 992. Incluso, los cartoneros que denunciaron dicha persecución fueron partícipes en los debates durante la discusión del proyecto de ley. En este sentido, la activación política estaría mostrando un rol protagónico y un antecedente en el permiso para cirujear. Además, este reclamo ya había mostrado cierta iniciativa en los primeros años de la década de 1990, sin obtener ningún éxito. No es casual que, en un contexto más general de conflictividad social,

como fueron los años previos y posteriores al 2001, el reclamo de los cartoneros por el permiso para cirujear haya sido satisfecho.

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

No obstante, con la asunción del macrismo al gobierno porteño, la política de reciclado sufrió un cambio rotundo. Esa modificación tuvo como uno de los antecedentes una serie de denuncias efectuadas por algunas cooperativas cartoneras. En efecto, las cooperativas denunciaron el desvío de una porción de los productos reciclables por parte de las empresas privadas de recolección de residuos, los cuales eran vendidos en un depósito acopiador ubicado en la villa 31.⁷ Desde su perspectiva, la escasa cantidad de productos reciclables transportada hasta los centros de reciclado se debía a la recolección y traslado de materiales reutilizables hacia otros destinos. Además, la mala calidad de los productos recibidos en las plantas de clasificación instaba a las cooperativas a recolectar un porcentaje de los insumos por su cuenta. Las cooperativas denunciadas dieron a conocer un informe sobre los montos presupuestados por el Estado hacia las empresas privadas de recolección en materia de reciclado y la cantidad total neta recibida anualmente por los centros de reciclado. El cuadro que sigue muestra los costos de la política de reciclado entre los años 2005 y mediados de 2008:

Cuadro 01. Costo de recolección diferenciada por empresas privadas de recolección de residuos, toneladas recibidas en plantas de clasificación y costo por tonelada procesada: 2005-2008.

Costo según rubro, toneladas recibidas en plantas y costo por procesamiento	2005	2006	2007	2008*
Costo recolección en grandes generadores	4.600.000,00	6.400.000,00	7.800.000,00	3.300.000,00
Compra de contenedores naranjas			6.500.000,00	1.300.000,00
Costo recolección en contenedores naranjas			20.000.000,00	29.600.000,00
Costo de publicidad	8.200.000,00	9.200.000,00	18.400.000,00	Sin ejecutar
COSTO TOTAL DE RECOLECCIÓN DIFERENCIADA	12.800.000,00	15.600.000,00	52.700.000,00	34.200.000,00
Toneladas recibidas en centros verdes por año	190	93	281	248
Costo por tonelada recibida	67.689,00	108.715,00	188.214,00	138.217,00

*Corresponde hasta el mes de mayo.

⁷Fuente: información extractada de entrevista del autor a Juan Martín Carpenco, dirigente del Movimiento de Trabajadores Excluidos, realizada el 14/04/2013.

Fuente: Comisión Asesora de Ley de Basura Cero (1.854/2005). Extractado de: www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_itm=46d42689998c0857c59bbd968c08ce62, publicado el 01/10/2008.

El cuadro muestra la elevada cantidad de dinero destinada al procesamiento de toneladas de productos reciclables recibidos en los centros de clasificación gestionados por las cooperativas. En promedio, en los cuatro años se procesaron 203 toneladas por año por un monto de 125.708,75 pesos por cada tonelada procesada. Estos montos incluyen la compra de los contenedores de color naranjas, es decir, aquellos destinados para desechar los productos reciclables, y los gastos en publicidad para desarrollar esta política.

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

“En el año 2006, se implementa la Ley N° 1854 a través de los contratos de Higiene Urbana con las Empresas de recolección, con la instalación en el 25% de la Ciudad de un doble contenedor: para ‘reciclables’ (papeles y cartones limpios y secos, plásticos, vidrios, metales, textiles), y otro de tapa gris ‘basura’ (restos de comida, telgopor, cerámica, papeles y cartones sucios), de esa manera desde esa fecha coexisten dos sistemas de recolección de material reciclable o seco, uno formal y otro informal, este ultimo ignorado a pesar de lo que prescriben la Ley N° 1854 y la Ley N° 992. (...). Este sistema formal recicló en el año 2007, aproximadamente 280 TN, mientras que, el sistema informal recicló, en el mismo período, aproximadamente 190.000 TN; el sistema formal pagó por estas 280 Toneladas recicladas \$54 millones, lo que implica que la Ciudad pagó 193.000 \$/TN, cuando el precio de mercado [de los productos reciclables] es de alrededor de 400 \$/TN”.⁸

A partir de este balance, el gobierno porteño reasignó todos los recursos presupuestarios, antes emitidos a las empresas privadas de recolección, a los cartoneros. La primera medida impulsada fue otorgar la concesión del servicio de recolección diferenciada a las cooperativas, específicamente, a los socios de la Cooperativa Amanecer de los Cartoneros, vinculada con el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Con posterioridad, otras cooperativas se fueron

⁸Fuente: GCABA. *Informe Anual de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Ley n° 1854*. [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público, 2008. [consulta: 06/09/2010]. <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/archivos/Informe%20ley%201854.pdf?menu_id=30975>.

incorporando como receptoras de los beneficios emitidos por el Estado. Efectivamente, a partir del año 2008, el gobierno porteño comenzó a implementar una política de subsidios destinada a todos aquellos cartoneros asociados en cooperativas. Esto motivó la incorporación de un conjunto de recuperadores independientes a diversas cooperativas que se crearon con el objetivo de obtener el subsidio. Estos subsidios fueron de diferentes tipos. No fue una política destinada al asistencialismo, sino a la necesidad de crear una estructura capaz de garantizar la recolección y clasificación de productos reciclables a un menor costo. Por su parte, el reconocimiento de la eficiencia del trabajo cartonero por parte del gobierno porteño para efectuar el reciclado culmina con la sanción del pliego de concesión del servicio de recolección de residuos secos en el año 2010.⁹ Su importancia radica en que tales residuos ya no serían recogidos por las empresas privadas de recolección. Estas últimas sólo se encargarían de la recogida de basura húmeda o no reutilizable.

Sintéticamente, el pliego del año 2010 establece los criterios por los cuales los cartoneros debían efectuar su tarea. Allí se propone la exclusividad de las cooperativas cartoneras para llevar adelante la tarea de la recolección de residuos reciclables. Por su parte, el Estado formaliza la asignación de zonas de trabajo a estas asociaciones. Paralelamente, las cooperativas firmaron un conjunto de convenios con el Estado, los cuales han regulado la entrega de los subsidios. Se trata de una especie de contrato que, en primera instancia, debía ser renovado mensualmente, luego, semestralmente y, en la actualidad, se renueva una vez por año. Cada convenio establece un nivel de “satisfacción alcanzado por cada recuperador urbano en el cumplimiento de sus tareas propias”. De este modo, la cooperativa debe garantizar las siguientes obligaciones: a) recibir la capacitación relativa a la recolección y al reciclado de residuos impartida por la cooperativa, que deberá ajustarse fielmente a la normativa vigente en la materia; b) desarrollar su actividad en la vía pública ajustándose en un todo a la normativa vigente en la materia y a la capacitación impartida por la cooperativa, lo que implica el cumplimiento de las siguientes reglas: 1) presentarse diariamente con la vestimenta adecuada, con los elementos de seguridad que les hubieran sido suministrados y con sus correspondientes credenciales (se exigiría el cumplimiento del porcentaje de presentismo preestablecido); 2) abstenerse de romper bolsas en la vía pública; 3) dejar limpias las zonas de la vía pública en las

⁹Fuente: GCABA. *Pliego de Bases y Condiciones. Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos*. [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público, 2010. [consulta: 05/03/2011]. <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/archivos/secos_final.pdf>. Todo este proceso que culmina con el pliego de 2010, comienza en el año 2008. La intervención de las cooperativas en los debates llevados adelante en la legislatura fueron un elemento de presión para lograr este acuerdo.

que actúen; 4) no ir acompañados por menores durante la realización de sus actividades; 5) no clasificar ni acopiar residuos en la vía pública y 6) cumplir adecuadamente todas las normas de higiene, seguridad y tratamiento responsable de los residuos reciclables.¹⁰

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

“Mi función es venir a tomar asistencia a los cartoneros para ver si están o se ausentan. Por ejemplo, si falta, averiguar por qué lo hace. El objetivo es llevar un control de la asistencia puesto que, a fin de mes, los recuperadores cobran un ingreso. Si falta más de dos veces por mes se les descuentan los días. También, la idea es controlar que no rompan las bolsas y que tengan un comportamiento normal.”¹¹

A los efectos de conocer la distribución según cada rubro de los subsidios, hemos relevado la totalidad de las resoluciones sobre la política de reciclado sancionadas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público dependiente del gobierno porteño y destinadas a las cooperativas cartoneras. Cabe destacar que, no todas las cooperativas lograron la obtención de un subsidio. Por el contrario, ciertos grupos de cartoneros intentaron inscribirse como cooperativa para obtener los beneficios, pero hasta el mes de diciembre de 2012, no lo habían logrado. Por ejemplo, los cartoneros que antiguamente se trasladaban en el tren blanco con destino a José León Suárez y a Zárate, que se encuentran nucleados en la organización Por Siempre Unidos. O bien, la cooperativa Cartonera del Sur, que nuclea a un grupo de recuperadores proveniente de los trenes blancos con destino a Constitución. Al mismo tiempo, la política de subsidios está muy lejos de beneficiar al conjunto de los cartoneros que recogen en la ciudad porteña. Sólo contempla, aproximadamente, a la mitad de los cartoneros registrados con credenciales vigentes, cifra que probablemente esté sub-representando a la totalidad.¹²

¹⁰En los convenios observados no se encuentran estipuladas todas estas cláusulas. Con el tiempo se fueron adecuando a la versión descrita.

¹¹Entrevista del autor (anónima) a personal del gobierno encargado de controlar la tarea de los cartoneros en una de las rutas de la Ciudad de Buenos Aires, el 25 de febrero de 2009.

¹²En 2012, se estimaba que la cantidad total de recuperadores registrados y con credenciales vigentes en la CABA era de 9.000 personas. Por su parte, algunas organizaciones no gubernamentales y cooperativas de cartoneros estiman que la cantidad real de cartoneros (registrados y no registrados, vigentes y no vigentes) que recolectan en la ciudad porteña se aproximaría a las 22.000 personas. De ser cierta esta cifra, la política de reciclado habría beneficiado, durante el año 2012, a un 19% de los cartoneros.

El monto de dinero destinado a los “incentivos” mensuales representa el mayor porcentaje respecto del total del presupuesto emitido por el gobierno a los cartoneros en los cuatro años de ejecución. Formalmente, el incentivo se otorga con el objetivo de instaurar una “asignación por capacitación” para las tareas vinculadas con la recolección, clasificación y reciclaje de residuos reutilizables. Las cooperativas “capacitan” a sus asociados para que no dejen basura desparramada en la calle y no trabajen con niños menores de edad. Concretamente, se trata de un subsidio destinado a garantizar una parte del salario de los cartoneros por la tarea realizada. Este salario comenzó siendo de 200 pesos en enero de 2009 y, en diciembre de 2012, sumaba un total de 1.600 pesos por cartonero.¹³ Los incrementos del incentivo exigidos por las cooperativas tienen como elemento de justificación el aumento de la inflación y la baja del precio del reciclado sobre todo en momentos de crisis como el período 2008-2009. Por otra parte, la cantidad de perceptores de incentivos comenzó siendo de 600 en enero de 2009, cifra que se elevó a 4.274 en diciembre de 2012. No obstante, esta cantidad constituye un porcentaje menor a la mitad del conjunto de los cartoneros registrados en la ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, los subsidios vinculados con el transporte representan el segundo rubro de mayor emisión presupuestaria. Se trata de un monto de dinero destinado fundamentalmente a garantizar los salarios de los choferes, de los coordinadores de ruta y de los dos operarios por cada camión. Son sueldos que en el año 2012 sumaban 6.000, 5.000 y 4.800, respectivamente. También se utiliza para los gastos de mantenimiento, mecánica y combustible. Estos vehículos tienen la función de retirar el material reciclable de los grandes generadores de basura reutilizable y de diferentes rutas asignadas a cada cooperativa por el gobierno porteño. A su vez, el Estado cedió camiones en comodato. Aunque estos últimos no son considerados un subsidio y tampoco se asegura la propiedad de los mismos, los cartoneros obtienen la posibilidad de usufructuar un capital fijo de propiedad del Estado. El rubro de subsidios de logística no incluye el valor de la compra del transporte.¹⁴

¹³El conjunto de las resoluciones fueron sancionadas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A continuación, detallamos el año de sanción y, entre paréntesis, cada resolución. Todas éstas fueron extractadas del Boletín Oficial del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. En aquellos casos en los cuales no se encontraban digitalizadas, las resoluciones fueron pedidas al Ministerio de Ambiente y Espacio Público por intermedio de solicitudes del autor. Resoluciones del año 2008 (2226); del 2009 (194, 429, 592, 815, 1.003, 1.285, 1.687, 1.688, 1.689, 1.703, 1.857, 1.879 y 2); del 2010 (491, 1685, 1.688, 238, 482, 918 y 1.041); del 2011 (604, 615, 624, 700, 830, 872, 878, 1103, 1282, 1368, 1580, 342, 627, 628, 741, 29, 1305, 887, 888, 1328, 1396, 1296, 1487, 1580, 1506, 265, 1378, 267, 745, 1435, 1347, 758 y 1319); del 2012 (100, 126, 224, 225, 226, 597, 695, 835, 838, 858, 949, 1003, 1010, 1256, 1292, 1333, 1411, 429, 682, 697, 836, 1006, 1169, 1408, 841, 1005, 1334, 1415, 567, 566, 837, 853, 1008, 1338, 1413, 268, 568, 694, 840, 1007, 1407, 834, 596, 1009, 1257, 1412, 833, 1293, 1414, 842, 1295, 1410, 839 y 1409); y, del 2013 (5).

¹⁴Los transportes son propiedad del Estado y el valor de su compra no se incluye en las resoluciones relevadas. Los gastos en la compra del transporte son emitidos por la Dirección General de Políticas de Reciclado del

Otro de los subsidios otorgados corresponde, por un lado, a los servicios de salud; y, por otro lado, a un seguro contra accidentes laborales. El primero de ellos consiste en un monto de dinero destinado a la obtención del Plan Médico Obligatorio. Dicho plan no sólo ofrece una cobertura médica a quien realiza la actividad del cartoneo, sino también al conjunto de su familia. Por su parte, el segundo subsidio ofrece la obtención de un seguro contra accidentes laborales que garantiza un ingreso permanente a la familia cartonera en caso de fallecimiento o inhabilitación temporaria de la actividad. El servicio de salud integral sólo fue concedido a la cooperativa del Amanecer de los Cartoneros. La totalidad de los asociados a esta organización también fue beneficiada con el seguro contra accidentes laborales, al igual que un porcentaje de cartoneros nucleados en las cooperativas de Recuperadores Urbanos del Oeste (42%) y Las Madreselvas (35%). Por otra parte, sólo una cooperativa percibe un subsidio para sostener el servicio de una guardería para hijos de cartoneros. Se trata de la cooperativa del Amanecer de los Cartoneros. Finalmente, el gobierno porteño otorga otros montos presupuestarios que no son renovables mensualmente, o bien, son pagos efectuados por única vez con el objetivo de saldar algún gasto específico. Uno de los más importantes dentro de estos subsidios es aquel que corresponde a “vestimenta y elementos de trabajo”. Se trata de un monto destinado a comprar, por un lado, uniformes (incluye zapatos, remera, pantalón, campera y polar); y, por otro lado, herramientas de trabajo (bolsones para acopiar material reciclable). Por otra parte, dentro de este rubro se encuentran algunas partidas presupuestarias destinadas al pago de deudas de las cooperativas y gastos para la obtención y renovación de DNI de cartoneros. El siguiente cuadro muestra la distribución del total del presupuesto ejecutado por el gobierno porteño a las cooperativas cartoneras durante el período 2008-2012:

Cuadro 02. Monto de subsidios otorgados por el gobierno porteño a las cooperativas cartoneras, según rubro: septiembre de 2008 a diciembre de 2012.

Tipo de subsidio	Monto	Porcentaje
Incentivos mensuales	82.338.480,00	50
Logística vehicular	57.594.572,01	35
Seguro médico y contra accidentes	15.039.830,75	9
Guarderías	4.904.064,00	3
Otros	5.542.434,00	3
TOTAL	165.419.380,76	100

Fuente: elaboración propia del cuadro en base a resoluciones sancionadas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Resoluciones: del año 2008 (2226); del 2009 (194, 429, 592, 815, 1.003, 1.285, 1.687, 1.688, 1.689, 1.703, 1.857, 1.879 y 2); del 2010 (491, 1685, 1.688, 238, 482, 918 y 1.041); del 2011 (604, 615, 624, 700, 830, 872, 878, 1103, 1282, 1368, 1580, 342, 627, 628, 741, 29, 1305,

gobierno porteño. Por esta razón, el presupuesto es mayor respecto de los subsidios otorgados a las cooperativas relevados según las resoluciones.

887, 888, 1328, 1396, 1296, 1487, 1580, 1506, 265, 1378, 267, 745, 1435, 1347, 758 y 1319); del 2012 (100, 126, 224, 225, 226, 597, 695, 835, 838, 858, 949, 1003, 1010, 1256, 1292, 1333, 1411, 429, 682, 697, 836, 1006, 1169, 1408, 841, 1005, 1334, 1415, 567, 566, 837, 853, 1008, 1338, 1413, 268, 568, 694, 840, 1007, 1407, 834, 596, 1009, 1257, 1412, 833, 1293, 1414, 842, 1295, 1410, 839 y 1409); y, del 2013 (5).

A los efectos de mensurar el cambio en la política de reciclado por parte del gobierno porteño y la reasignación de recursos ejecutados a las cooperativas cartoneras, hemos relevado el monto de dinero ejecutado por la Dirección de Políticas de Reciclado, dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Desde esa dependencia se ejecutan sólo los gastos destinados a los cartoneros. Por el contrario, todo el presupuesto emitido a las empresas privadas de retiro de residuos encargadas hasta el año 2008 de recolectar de manera diferenciada de los grandes generadores de reciclado se erogaba desde la Dirección General de Limpieza y del Ente de Higiene Urbana. Incluso, los centros de clasificación también fueron creados con presupuestos erogados de estas dos últimas dependencias y no se encuentran desagregados en las Cuentas Anuales de Inversión del Estado porteño. La evolución del presupuesto emitido en materia de políticas destinadas a los cartoneros entre los años 2004 y 2012 fue la siguiente:

Cuadro 03. Presupuesto ejecutado real por la Dirección de Políticas de Reciclado para los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires: 2004-2012 (a pesos reales de 2008).

Año	Monto ejecutado real (a pesos de 2008)
2004	756.358,85
2005	1.966.883,67
2006	1.526.967,74
2007	4.512.252,40
2008	30.873.812,20
2009	42.717.762,50
2010	47.604.752,99
2011	62.303.509,37
2012	70.681.370,55

Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Anuales de Inversión del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de los años 2004 a 2012. Estos montos fueron deflactados en base al Índice de Precios del Consumidor (IPC) de la provincia de San Luis. Hemos utilizado este IPC debido a las intervenciones del Estado nacional en el IPC del Gran Buenos Aires, el cual se tornó poco confiable desde el año 2007.

La mayor eficiencia del trabajo cartonero respecto de las empresas privadas de recolección de residuos se observa en la magnitud total del presupuesto ejecutado para ambos casos comparado con la cantidad de toneladas procesadas. Sin contabilizar el monto destinado a la compra de los contenedores para depositar los productos reciclables y la publicidad, el gobierno porteño destinó un presupuesto real de 83.782.959,23 de pesos para efectuar la recolección diferenciada

por las empresas privadas, entre los años 2005 y mayo de 2008.¹⁵ A su vez, el promedio anual de materiales reciclables transportados a los centros de reciclado por estas empresas de retiro de residuos fue de 203 toneladas. Esto significa que, estimativamente, el costo real por cada tonelada recolectada y trasladada a los centros de reciclado fue de 103.180,98 pesos.¹⁶ Por su parte, el monto de dinero real destinado por la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano en el año 2008, es decir, en el momento en que se reasigna el presupuesto a los cartoneros, fue de 30.873.812,20 de pesos. Durante ese año, los cartoneros garantizaron, mensualmente, la recolección de 11.585 toneladas de productos reciclables y 500 toneladas de productos obtenidos de la recolección diferenciada en los grandes generadores. Es decir que, el costo estimado por tonelada procesada fue de 213 pesos.¹⁷

Uno de los cambios más importantes en la política de reciclado implementada a partir del año 2008 fue la modificación e incremento del salario cartonero. Hasta ese entonces, los ingresos de los cartoneros dependían en un 100% de la industria y los intermediarios por la venta de productos reciclables. A partir de la política de reciclado implementada por el Estado porteño y el pago de un “incentivo” mensual, el salario cartonero se compone de la siguiente manera: según la estimación del salario declarado de los recuperadores, el pago de la industria y los intermediarios garantizan un 61% del total del salario y el Estado, un 39% en promedio, en el período 2009-2011.¹⁸

Sin lugar a dudas, el incentivo mensual que paga el Estado ha tendido a recomponer el poder adquisitivo de los cartoneros, incrementando su salario. No obstante, para dar cuenta de su impacto real, la evolución del salario debe ser comparada con otros indicadores. En este sentido, si comparamos la evolución del poder adquisitivo real de los cartoneros con el promedio del salario real de los trabajadores registrados y no registrados de la economía, observamos que el salario cartonero no alcanza a cubrir el poder adquisitivo de estos últimos. Respecto del salario

¹⁵El monto nominal fue de 71.700.000 pesos. No contabilizamos el monto destinado a la compra de contenedores naranjas y publicidad debido a que desconocemos si esos rubros están incluidos en el presupuesto ejecutado por la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbanos posterior, puesto que las cuentas anuales de inversión y el presupuesto consolidado del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no las desagrega específicamente.

¹⁶La cifra surge de dividir la suma total del presupuesto destinado en la recolección diferenciada por cuatro años y, a ese resultado, dividirlo por el promedio de toneladas anuales trasladadas a los centros de reciclado.

¹⁷El resultado surge de dividir el monto presupuestado en el año 2008 por 12 meses para obtener una estimación mensual del monto emitido. Luego, se dividió por las 12.085 toneladas de productos reciclables recolectadas por los recuperadores que registró el gobierno porteño a partir del censo de cartoneros efectuado a mediados de 2008. Fuente: GCABA. *Informe Anual...*, op. cit. Aún manteniéndose constante la cantidad de productos recolectados por los cartoneros durante los años 2009 y 2012, período en el cual el presupuesto se incrementa, el costo real por tonelada procesada por los cartoneros se mantiene muy lejos de la suma correspondiente al costo por tonelada procesada por las empresas privadas.

¹⁸Este dato fue extractado en base a 125 encuestas a cartoneros entre los años 2009 y 2011 y el subsidio por “incentivo mensual” otorgado por el Estado a partir de enero de 2009.

de los trabajadores no registrados, el poder adquisitivo de los cartoneros tiende a aproximarse hacia el año 2011 y llega a cubrir un 96%. En cambio, la capacidad de compra de los cartoneros no alcanza a cubrir ni siquiera la mitad del poder adquisitivo de los trabajadores registrados. El cuadro que sigue muestra el salario mensual promedio de los cartoneros (con y sin incentivos pagados por el Estado) y su poder de cobertura respecto del promedio salarial de los trabajadores registrados y no registrados de la economía:

Cuadro 04. Salario mensual promedio de los cartoneros (con y sin incentivo) y porcentaje de cobertura respecto del salario mensual promedio de los trabajadores registrados y no registrados, por año (a pesos reales de 2008).

Salario mensual promedio de los cartoneros	2009	2010	2011
Salario mensual promedio de cartonero (sin incentivo).	358,43	653,89	673,22
Salario mensual promedio de cartoneros (con incentivo).	688,32	951,12	1.092,73
Salario cartonero con incentivo como porcentaje de remuneración de trabajadores no registrados.	68	90	96
Salario cartonero con incentivo como porcentaje de remuneración de trabajadores registrados.	34	45	48

Fuente: elaboración propia del cuadro en base a 125 encuestas a cartoneros e información suministrada por el Ministerio de Economía de la Nación. Salarios deflactados por IPC San Luis, a pesos de 2008.

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

Aproximaciones

Como hemos visto, el Estado ha tendido a reconocer el trabajo de los cartoneros. Ese reconocimiento comenzó siendo formal, a través del permiso para cirujear por intermedio de la ley 992, en un contexto de crecimiento y masificación del fenómeno. Luego del año 2005, el

Estado impulsó la creación de plantas de clasificación gestionadas por cooperativas, con el objetivo de disminuir el entierro de residuos en los rellenos sanitarios. Sin embargo, los beneficiarios de toda esta política y la cantidad de operarios fueron escasos, en relación con el conjunto de los cartoneros recolectores de la ciudad porteña. Por otra parte, hasta el año 2008, las empresas privadas de recolección de residuos eran las encargadas de trasladar los insumos reciclables a las plantas de clasificación. Advertido por la ineficiencia de las empresas y el encarecimiento de los montos presupuestados para el tratamiento de residuos reutilizables, el Estado porteño modificó la política de reciclado. Todo su tratamiento y gestión pasó a estar a cargo de las cooperativas cartoneras. Esta política destinada al reciclado de residuos con participación de los cartoneros estaría mostrando un cambio en relación con la etapa inmediatamente previa. En efecto, hasta el año 2002, el cirujeo estuvo prohibido. No obstante, el fenómeno existía y el Estado también se beneficiaba, aún sin reconocerlo. Efectivamente, los cartoneros recogían productos reciclables y evitaban su entierro en los rellenos sanitarios. En este sentido, generaban un ahorro para el Estado.

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

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

que controla la tarea de los cartoneros, incluso toma asistencia a cada uno de los perceptores de los beneficios.

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

Si antiguamente los cartoneros generaban un beneficio al Estado de manera gratuita, ahora lo siguen haciendo pero a cambio de un subsidio. Es innegable que los cartoneros de las cooperativas han mejorado sus condiciones de vida con la obtención de camiones, incentivos, guarderías, cobertura, etc. Sin embargo, esta política presenta una serie de limitaciones, no solo porque no abastece al conjunto de la población cartonera, sino porque tales subsidios no han modificado sustantivamente las condiciones laborales de los cartoneros. En primer lugar, la cantidad de beneficiarios actuales no llega ni a la mitad de los cartoneros registrados en la ciudad porteña. En segundo término, los montos percibidos por incentivos mensuales son bajos. Aún si sumamos los ingresos que los cartoneros perciben por el Estado y por la industria (a cambio de la venta de los productos que recolectan), el monto total apenas se aproxima al salario mensual promedio de los trabajadores no registrados, es decir, aquellos que se encuentran en peores condiciones de trabajo. Por otra parte, si comparamos los ingresos de los cartoneros con el salario mensual promedio de los trabajadores registrados, la cobertura de los primeros no llega ni al 50% de las remuneraciones totales de los segundos. Finalmente, la jornada de trabajo se ha mantenido en los términos que antiguamente se desarrollaba.

El escaso salario percibido y la extensa jornada laboral nos permiten suponer que los cartoneros no han modificado aquellas características propias de la sobrepoblación relativa, aún con todo el presupuesto emitido por el Estado. Este aspecto nos permite plantear una hipótesis de trabajo. En este sentido, el Estado ha tendido a mantener a esta fracción de la sobrepoblación relativa

en su estado actual. Es decir, no ha modificado sustantivamente sus condiciones laborales. No se trata de un pase a planta de los cartoneros. Esto conllevaría un cambio en un conjunto de derechos protectivos para los cartoneros que mejorarían sus condiciones de trabajo y que modificaría, aunque sea parcialmente, aquellos atributos propios de la sobrepoblación relativa.