

Constanza Lupi DNI 29986602

FSOC, UBA

[constanzalupi@gmail.com](mailto:constanzalupi@gmail.com)

Mesa 15

PRU y DGREC: políticas sociales de reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta ponencia es parte de la investigación que estoy desarrollando como parte de mi tesis de maestría, se centra en conocer el proceso de negociación entre un grupo de recuperadores urbanos y los funcionarios encargados de llevar adelante esta política en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este marco, la ponencia que aquí presento tiene como objetivo reflexionar sobre el agente público (al Principio llamado PRU y luego DGREC) encargado de desarrollar la política de reciclado en la ciudad y de controlar el trabajo de los recuperadores urbanos, a partir del análisis de sus capacidades estatales<sup>1</sup>.

## Introducción

En los últimos 40 años en toda la región latinoamericana se produjeron cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico que habían caracterizado a sus sociedades desde la segunda guerra mundial. Aunque en cada país existieron particularidades, la estrategia neoliberal se direccionó hacia los mismos objetivos: los estados abandonaron sus funciones de promoción e integración social (Fernández Galeano, Lupi, y Valeriano, 2014). La organización de la sociedad alrededor del trabajo -que desde la revolución industrial se mantenía- entró en crisis. La economía centrada en el mundo financiero y los avances tecnológicos, fueron claves para que este proceso de produjera.

El mundo del trabajo sintió los cambios de la etapa. La flexibilización de las relaciones laborales generó mayores niveles de fragmentación y heterogeneidad; y se profundizó el proceso

---

<sup>1</sup> El desarrollo de este trabajo se realizó gracias a investigaciones periodísticas y a un estado del arte realizado con anterioridad. Para relevar información de la Dirección se realizaron preguntas a actores claves que trabajan en la DGREC.

de descalificación del trabajo. La clase trabajadora se diversificó, comenzaron los reclamos sectoriales; al tiempo que la pobreza, la desocupación y la desigualdad alcanzaron niveles inéditos.

*“Las transformaciones experimentadas en el patrón de acumulación a partir de la década de 1980 en toda la región –con pocas excepciones- tuvieron como efecto cambios de equivalente magnitud y proyecciones en el terreno de la política social. La fragmentación del mercado de trabajo, el crecimiento de los niveles de desempleo y subempleo, el deterioro de los ingresos de los trabajadores, los procesos desindustrialización y reprimarización de las economías, la apertura indiscriminada y asimétrica hacia los mercados externos, alimentaron el crecimiento de la magnitud de la pobreza y las desigualdades” (Vilas, 2013:4)*

En Argentina, estas transformaciones en el patrón de acumulación estuvieron acompañadas de una profunda crisis económica, política y social. Hubo un crecimiento significativo de la precariedad laboral y el desempleo. Como consecuencia, se masificó una actividad que hasta ese momento había sido marginal: la **recuperación informal de los residuos sólidos urbanos (RSU) reciclables**. A fines del 2001, en medio del estallido social, muchas personas que habían perdido su empleo comenzaron a vivir de la recolección de la basura, los cartoneros se convirtieron en una postal de la situación crítica que atravesaba el país (Dimarco, 2007). Los recuperadores fueron una representación de la forma que adoptó la cuestión social, en tanto “comprobación del déficit entre la realidad y el imaginario político de la República” (Docenlot, 2007:26). Es decir, como la distancia entre la igualdad que se genera a partir del concepto de república o de ciudadanía (igualdad entre las personas) y las desigualdades inherentes y necesarias para que sistema capitalista se reproduzca. La masiva aparición de los recuperadores en las calles porteñas, fue una muestra de esta distancia. Dimarco (2010) trabaja sobre la hipótesis que se puede pensar en la cuestión cartonera, como una subdimensión de la cuestión social<sup>2</sup>.

El aumento significativo de los llamados cirujas, recuperados o cartoneros, como consecuencia de la recesión económica generó que se incorporaran a la “agenda” del Gobierno

---

<sup>2</sup>“(…) durante los años posteriores a la crisis, los cartoneros pasaron a encarnar este riesgo [de fractura de la sociedad]: a partir de que ellos abandonan el lugar de extrema marginalidad, inmersa en una suerte de invisibilidad silenciosa, para ubicarse en el centro de la escena pública, ellos ponen en evidencia de un modo descarnado las dificultades de nuestra sociedad para afrontar la integración social de aquellos sectores más golpeados por la crisis. Diremos entonces que el problema de los cartoneros se presenta como una de las formas que adopta-o una subdimensión de- la cuestión social de aquel momento” (Dimarco, 2010: 193)

de la Ciudad de Buenos Aires, a causa de los notorios cambios en la geografía de la ciudad<sup>3</sup> (Mesa: 2010). Se construyeron en un problema público, por ser parte de las consecuencias de la crisis neoliberal. Este problema se centró<sup>4</sup> en los recuperadores y sus derechos y no en la problemática de la basura, la delincuencia o la violencia<sup>5</sup>. A partir de esta construcción del problema público, se estructuró una política social. En este sentido, diferentes actores de la sociedad intervinieron sobre esta problemática: se realizaron acciones desde diferentes ONGs, se presentaron proyectos de leyes en la legislatura porteña, diferentes militantes sociales se acercan a los recuperadores<sup>6</sup> y en los medios de comunicación comenzaron a surgir diferentes noticias sobre los recuperadores<sup>7</sup> vinculadas a sus vidas y los esfuerzos que realizaban. Esta desigualdad generada por el neoliberalismo, en el caso de los recuperadores, ya no parecía ser considerada como tolerable o justa<sup>8</sup> para un segmento de la sociedad<sup>9</sup>

Esta incorporación en la agenda, también responde a una problemática ambiental que vivía el país. Aires (Fernández Galeano, Lupi y Valeriano, 2014). El aceleramiento en la sociedad de consumo y la disminución de los alarmantes indicadores de empleo y pobreza generaron problemas con los residuos<sup>10</sup>. Entre la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense se producían cada día unas 13.000 toneladas de residuos, las cuales eran depositadas como disposición final en los rellenos sanitarios que se encuentran en la Provincia de Buenos Aires (Fernández Galeano, Lupi y Valeriano, 2014). Está cercanía de rellenos sanitarios a poblaciones

---

<sup>3</sup> En este trabajo no se profundizará sobre cómo se incorporó a la agenda esta problemática. Existen trabajos que hacen referencia al surgimiento de la ley 992/03 y 1854/05 (Grassi, 2011 y Carré, 2015)

<sup>4</sup> “(...)la política es inherentemente contenciosa porque frente a cada situación respecto de la que hay que tomar una decisión y encarar determinadas acciones, siempre es posible dar más de una respuesta” (Vilas, 2013b:59)

<sup>5</sup> Si se hubiera construido el problema desde la delincuencia la política se hubiera centrar en pensar como generar más seguridad, por ejemplo. En este caso, fue sobre los recuperadores y el derecho a recuperar materiales.

<sup>6</sup> Por ejemplo, existe una experiencia de unos estudiantes que comenzaron realizar actividades con los hijos de los recuperadores, para alejarlos del trabajo en la calle (en las horas que sus padres recolectaban materiales)

<sup>7</sup> Surgieron un centenar de notas periodísticas e informes televisivos al respecto: <http://edant.clarin.com/diario/2002/12/06/s-03215.htm>, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-8234-2002-07-28.html>, <http://www.lanacion.com.ar/468756-el-pais-cartonero>. Investigadores comenzaron a centrarse en el tema e incluso Bergoglio se acercó a ellos. Así comenzó a discutirse el sentido de la prohibición.

<sup>8</sup> “Todo régimen político se organiza de acuerdo con cierta idea colectiva de justicia” (Vilas, 2013b:58).

<sup>9</sup> La democracia representativa se centro en el reconocimiento de la igualdad política de los ciudadanos haciendo, nuevamente abstracción de sus desigualdades económica-legales (Franco, 1996: 85) Así nace el principio de la desigualdad socialmente aceptada (Franco, 1996). En este caso, se superó ese límite y parte de la sociedad exigió una respuesta ante esta situación.

<sup>10</sup> De la totalidad de los residuos sólidos urbanos, alrededor del 40% son potencialmente reciclables con la tecnología actual y las empresas que lo realizan.

casi siempre en situación de vulnerabilidad, no sólo provoca cambios ambientales, sino de salubridad. Con el tiempo fue creciendo la resistencia de los habitantes de los municipios donde están situados estos dispositivos y se generan protestas en los posibles lugares donde los quieren instalar.

Finalmente, un aspecto central para pensar cómo se convierte en un problema público y se desarrolla una política al respecto, es el atractivo aumento del precio de los materiales reciclables producto de la devaluación y el cierre de las importaciones (Reynals: 2003). Este aumento y la necesidad de la industria de conseguir materiales más “baratos”, generan una oportunidad para que surja esta política social.

Estas son algunas de las razones del surgimiento de este fenómeno, que pasó de ser una actividad marginal y económicamente insignificante realizada por cirujas, a una actividad económicamente productiva, masiva y objeto de políticas públicas y sociales. En el mismo sentido, ante los problemas ambientales que tenía y mantiene la Ciudad de Buenos Aires en relación a la saturación de los rellenos sanitarios ubicados en la Provincia de Buenos Aires, el trabajo de los recuperados se terminó convirtiendo en el único alivio ante esta situación. Según el último informe publicado por la Dirección General de Reciclado del 2006<sup>11</sup>, del total de toneladas (5360,3 toneladas), el 11% es recolectado por los cartoneros.

En este periodo se transformó la política pública ambiental, no solo se reconocieron dos maneras de recolección de materiales (secos y húmedos), sino que fundamentalmente se modificó la manera en que se trabajaba con las empresas de basura: hasta ese momento los contratos especificaban que se cobraba por cantidad de materiales que se enterraban y a partir de allí, comenzaron a cobrar por área limpias<sup>12</sup> (Grassi, 2011).

Dada las transformaciones vividas y los avances logrados en ese tiempo, es posible identificar la eficacia de la política social para dar respuesta a las necesidades de lo recuperadores.

## **Antecedentes de la política**

---

<sup>11</sup> Estudio de Calidad de los residuos sólidos urbanos del área metropolitana de Buenos Aires. Instituto de Ingeniería sanitaria, Facultad de Ingeniería, UBA. Ceamse y Fiuba, 2006. <http://www.ceamse.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Tercer-Informe-ECRSU-AMBA1.pdf>

<sup>12</sup> Los problemas entre los recuperadores y las empresas de basura, respondía a este punto. Si los recuperadores se llevaban parte de la “basura” las empresas cobraban menos, porque enterraban menos.

La crisis de 2001 hizo que tomara estado público el trabajo de los cartoneros, sin embargo, no son nuevos *“hace más de un centenar de años que las calles de nuestra ciudad sienten sobre sí el peso de los carros transportados diariamente, en forma silenciosa y casi invisible, por cirujas botelleros, metaleros, ropavejeros, cartoneros, entre otros”* (Dimarco, 2007:2). La autora hace referencia a que esa actividad estaba marcada por la idea de lo prohibido, lo indeseable y que sufrió tempranamente la persecución policial. La academia se centró en pensar este proceso y en analizar los distintos momentos en que los cirujas habitaron la ciudad (Dimarco 2010, Paiva 2008, Perelman 2010)

Esta mirada persecutoria sobre los cartoneros y el sistema de gestión de residuos, continuó y se reglamentó en la dictadura con la prohibición del cirujeo, bajo la Ordenanza N° 33.581/77 (Paiva 2008). En ese período también, se benefició a las empresas privadas con la recolección exclusiva de los residuos y creó la empresa CEAMSE, apostando al método de ingeniería sanitaria del relleno (Perelman 2010).

A partir del aumento de los cartoneros en las calles porteñas y de la necesidad de su formalización, en medio de la crisis económica, social y política que se vivía en el país, surgió como necesidad legalizar su trabajo para que dejaran de ser perseguidos policialmente. A fines de 2002 se sancionó la **Ley 992/03** donde se estableció el carácter mixto de la recolección de los residuos sólidos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires. Se definió la existencia de una recolección formal, realizada por las empresas consignatarias y una informal, llevada a cabo por los recuperadores urbanos o cartoneros. Esta legislación también fue fundante en la concepción de la gestión integral de Residuos en la ciudad, donde se buscó la reutilización de residuos y la disminución de los materiales destinados a los rellenos sanitarios. Aquí se reconoce y legaliza el trabajo de los cartoneros *“El poder ejecutivo incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente”* (Ley 992/03 artículo 2)

En el mismo sentido, se creó el registro único de recuperados (RUR) y el Registro permanente de cooperativas y pequeñas y medianas empresas (REPyME). La inscripción en dichos registro permitía que accedan al sistema formal y a recibir una credencial, elementos de trabajo y vestimenta (Mesa: 2010). En el mismo sentido, la existencia del registro formalizó su situación y generó una identificación de los cartoneros. En muchos casos los carnets fueron útiles

para evitar la persecución policial, muy presente en esa época. La ley 992/03 definió la necesidad de que el Estado se encargue de capacitar a los recuperadores y garantizar ciertas prácticas de salud laboral para mejorar las condiciones de este trabajo. Esta legislación fue central en el reconocimiento de los cartoneros, por lo que fue objeto de varios estudios (Grassi 2011, Alvarez, 2011 y Reynals 2003). Aquí se estableció que el Programa de Recuperadores Urbanos<sup>13</sup> (PRU), sea el organismo encargado de garantizar el cumplimiento de la ley (lo analizaremos más adelante). Vinculado con esta legalidad, unos años después (en el 2008), los cartoneros registrados comenzaron a cobrar un incentivo (en ese momento de 200 pesos) por el trabajo realizado. Aquí puede ver cómo esta política social es selectiva, porque se concentra en un grupo reducido de actores dentro de los recuperadores, nunca buscó que los beneficios alcancen a todos los cartoneros

En el año 2003, se realizó el pliego 6/03, 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 5 zonas de la Ciudad de Buenos Aires, en el mismo se incorporó a los recuperadores urbanos como parte del servicio de recolección diferenciada, a través de la creación del pliego mixto, antes mencionado (Grassi, 2011). En el mismo sentido, en los pliegos se designaron la creación de los Centros Verdes, uno por cada zona licitada por las empresas recolectoras licitadas. Estos centros son espacio donde se puede realizar la tarea de selección y acopio de materiales reciclables a los recuperadores urbanos (Grassi, 2011) Aunque aparecía en el pliego, aun seguía existiendo un único servicio de recolección: el de las empresas de basura<sup>14</sup>.

En el año 2005 se aprobó, en la Ciudad de Buenos Aires, la **Ley 1854/05** de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbano conocida como Ley de Basura Cero. Esta legislación apuntó a crear una ciudad ambientalmente sana mediante la reducción progresiva de la disposición final de los residuos. Estableciendo metas de reducción de materiales enviados al CEAMSE (30 % para el 2010, 50 % para el 2012, 75% para el 2017 y se prohibía para el 2020 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables). Esto obligaba al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a adoptar una política diferente de tratamiento de los RSU.

---

<sup>13</sup> Luego en la gestión de Telerman pasa a ser dirección y se denomina Dirección General de Recuperadores Urbanos (DGPRU) y cuando Macri gana las elecciones en el año 2007, se convierte en Dirección General de Reciclado (DGREC)

<sup>14</sup> La diferencia era que ahora no cobraban por lo enterrado sino por el espacio limpio, por lo que su trabajo se complementaba con el de los recuperadores (y no se oponían como antes).

A lo largo de sus diferentes artículos la legislación estableció la incorporación de los recuperadores urbanos a la recolección y, como uno de los objetivos generales, aparece garantizar el cumplimiento de la Ley 992/03. En el mismo sentido, afirma que debe implementarse la separación en origen y la disposición inicial selectiva en fracciones de residuos húmedos y secos.

*Artículo 43 -“Tendrán garantizada la prioridad e inclusión en el proceso e inclusión de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos y en las actividades de los centros de selección, los recuperadores urbanos, en los términos que regula la Ley N° 992, los que deberán adecuar su actividad a los requisitos que establece la presente, de acuerdo con las pautas que establezca la reglamentación, impulsando su adecuación y de acuerdo con los diferentes niveles de organización que ostenten, con la asistencia técnica y financiera de programas dependientes del Poder Ejecutivo”. (Ley 1854/05)*

Al respecto, se puede resaltar que uno de los ejes centrales de la campaña de Mauricio Macri para sus dos postulaciones como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue el de “Basura Cero”.

A pesar del reconocimiento de la recuperación en el año 2003, recién en el año 2010, se realizaron dos pliegos sobre la recolección de residuos sólidos urbanos donde los húmedos quedaron en manos de las empresas prestatarias y los secos, a cargo de las cooperativas de cartoneros. En relación a los secos, se dividió la ciudad de Buenos Aires en zonas, respetando las zonas preexistentes de trabajo de las cooperativas El Álamo, El Ceibo, Amanecer de los Cartoneros, Las Madreselvas y Recuperadores Urbanos del Oeste. Y las restantes doce zonas fueron adjudicadas a las distintas cooperativas inscriptas en el REPyME. Esta modificación supuso que las cooperativas se convirtieran en las responsables en su zona de los materiales secos (residuos reciclables).

La capacidad de organización y la participación de cartoneros en el proceso de toma de posición del Estado (desde el 2003 en adelante), en relación a los residuos sólidos urbanos, da cuenta del empoderamiento<sup>15</sup> y la legitimación de las cooperativas de cartoneros. Se

---

<sup>15</sup> Se puede pensar el periodo desde 3 momentos (retomando un trabajo realizado por ATE Capital): el primero se dio en el año 2003 podría decirse que pasaron de cirujas a cartoneros. Este periodo se caracterizó, por un aumento de personas que comenzaron a revisar la “basura” y separar los materiales reciclables, lo que se tradujo en un fortalecimiento del sistema de recolección de residuo paralelo. En el mismo sentido, se hizo notorio el fracaso de las políticas públicas prohibitivas hacia este actor social. Este momento se caracteriza porque encuentra cartoneros trabajando de forma individual, sin protección y siendo víctimas de las empresas que compran materiales reciclables. El segundo momento, conocido como el del reconocimiento de los cartoneros como actores sociales, se caracterizó por estar marcado por la presencia de legislación local y un fuerte accionar legislativo que les dio un marco de legalidad a estos actores. Sin embargo, los cartoneros

transformaron en actores sociales relevantes en la gestión de políticas sobre esta temática. Existen varios trabajos que dan cuenta de este pasaje de la prohibición a la organización (Shamber, 2007 y Gorban, 2011). Como ejemplo se puede pensar el aumento de los incentivos que en esos años pasaron de 200 pesos a cerca de 4200 pesos.

En esos años los recuperadores vivieron grandes transformaciones: al principio viajaban en tren a Capital Federal con sus carros (la mayoría de los recuperadores en el año 2001 provenían de la provincia de Buenos Aires). Con el tiempo se fueron armando algunos vagones especiales, en algunos casos llamados “Tren Blanco”<sup>16</sup>. Luego, las empresas de trenes quitaron el servicio y los recuperadores realizaron un acampe en diferentes lugares que fue muy importante<sup>17</sup>; allí fueron generando la figura del delegado de vagón, comenzó el acompañamiento de los delegados de ATE Capital y desde ahí nació el proceso de negociación los con representantes públicos. El Gobierno de la Ciudad les otorgó camiones para cargar todos los materiales reciclables y llevarlos al lugar donde los vendían (en reemplazo del tren) (Lupi, 2014). Luego las cooperativas comenzaron a tener plantas de separación<sup>18</sup> que les permitían vender los papeles y cartones a mejor precio (y las plantas se los vendían a los grandes galpones). Con el tiempo el gobierno de la ciudad les dio los camiones a las cooperativas y estas comenzaron a administrar el trabajo y la logística de todo el proceso (recolección de materiales, camiones, planta de separación y venta a grandes generadores).

Cuando se hace referencia al “mundo cartonero” resulta fundamental entender la cadena de valor que lo estructura, que camina de los residuos hasta convertirse en mercancías, porque

---

seguían sin ser socialmente legitimados, lo que les ocasionaba problemas con los vecinos y conflictos con la policía. Además, aún continuaba la debilidad de los cartoneros en el mercado, su precariedad e informalidad. Un dato importante para tener en cuenta son las organizaciones de cartoneros que comenzaron a crecer bajo un paraguas legal más propicio, así surgieron algunas experiencias como el MTE (movimiento de trabajadores excluidos), El Ceibo o El Álamo, que pueden expresar distintas voces y demandas específicas del sector. El tercer momento (2007- 2009) se caracterizó por ser contradictorio, por un lado se consolidan y nacen nuevas cooperativas de cartoneros como Recuperados Urbanos del Oeste y Las Madreselvas y al mismo tiempo, el nuevo Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, desarrolla políticas represivas centralmente sobre los cartoneros no organizados. Gracias a la fuerza y la representación de estos trabajadores, consiguieron que fracasaran algunas de estas políticas y comenzara un periodo de negociación. Hecho que permitió la consolidación de las cooperativas. Se puede pensar en un cuarto momento de consolidación de las cooperativas, con la aprobación del pliego que delimita la zona de trabajo (Lupi, 2014)

<sup>16</sup> Para mayor información ver Gorban (2011)

<sup>17</sup> El acampe fue realizado a fines de 2007 y principios de 2008 Y durante varios días los recuperadores acamparon en diferentes lugares de la zona norte, por los trenes a tigre y José Lean Suarez. Exigiendo que vuelvan los servicios de trenes. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-96892-2007-12-31.html>

<sup>18</sup> Para conocer una experiencia de organización de una cooperativa ver Buldain (2011)

existen diferentes actores y enormes asimetrías entre los eslabones de esta cadena (Reynals, 2002).<sup>19</sup>.

A finales del año 2013, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires puso en marcha un nuevo sistema de campanas. El nuevo sistema supone que los trabajadores deben hacerse cargo de una esquina de la Ciudad, es decir, ocho frentes. Ellos son los responsables de conocer la zona, hablar con los vecinos para promover la separación en origen y juntar los materiales reciclables en un tacho con forma de campana que está en dicha esquina. Este sistema, que aún está en un plan piloto, supone que los trabajadores dejan el carro, trabajan menos horas (están desde las 17 hasta las 22 Hs.) y cobran alrededor de 4500 pesos, hoy ese monto llega a 8400. (Lupi, 2014:25) Este proyecto aun no está masificado para todos los recuperadores, solo un pequeño porcentaje participa, pero significó un aumento en los incentivos.

## Capacidades estatales

El objetivo es reflexionar sobre esta política social desde las capacidades estatales, en base a lo propuesto por Alonso (2007), Rey (2011) e Isuani (2012). Los autores coinciden en la utilidad de este concepto para analizar la habilidad de llevar adelante una política pública (Rey, 2011). Las capacidades estatales permiten comprender si una gestión realiza su trabajo o solo responde a los intereses de un actor particular. El propósito es fortalecer a los Estados en su capacidad de llevar adelante políticas públicas que posibiliten la consolidación de la democracia (Isuani, 2012).

Este estudio habilita la discusión sobre las fortalezas y las debilidades en las agencias del Estado (Isuani, 2012). Para profundizar en el análisis, se utilizaran dos dimensiones: la tecnoadministrativas y por otro, la dimensión relacional (Alonso, 2007). “Desde la primera

---

<sup>19</sup> La cadena de valor puede ser analizada desde los actores: El primer actor son los vecinos o comerciantes, quienes son los productores de la materia prima, separen o no los residuos. El segundo actor es el dueño del depósito o chatarrero. Son los acopiadores pequeños, que suelen vivir en los mismos barrios de los cartoneros, y son a quienes ellos les venden lo que encuentran cada día. Los medianos y grandes acopiadores son los terceros, cuanto más grande es el acopiador, más especializado es. Las cooperativas de cartoneras son pequeños acopiadores y cuando se hicieron cargo de las plantas de separación (comprando a mejor precios a los recuperadores) comenzaron a venderles directamente a los grandes acopiadores. Finalmente se encuentra la industria, que es la que condiciona al sistema de reciclado informal, porque establece los precios. (Lupi, 2014:47)

*perspectiva el análisis de capacidades priorizará un mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá foco en el nexo estado-sociedad”* (Alonso, 2007:4)

Dos cuestiones para tener presentes en este análisis son las características del funcionariado, Alonso sostiene que deben ser altamente calificados gracias a una organización estatal que pueda generar incentivos para retener a los funcionarios especializados en esta temática (Alonso, 2007) Y con respecto a la dimensión relacional, surgen como centrales las relaciones de la agencia con actores que encaran distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder (Alonso, 2007). Es decir: debe existir un aparato burocratizado con relativo aislamiento como condición para que se realicen las capacidades estatales. Pero también es necesario que el estado se encuentre dentro de la red de relaciones con grupos sociales relevantes (Alonso, 2007). Es importante alcanzar un equilibrio entre estas lógicas a través de la autonomía enraizada<sup>20</sup>

Alonso (2007) propone una estructura de brechas para profundizar el análisis en las capacidades estatales de un agencia (esta análisis es de alcance medio, sirve para profundizar en un sector. No para dar cuenta del funcionamiento de todo un Estado). Describe brechas de capacidades administrativa (que incluyen brechas macro-institucionales y micro-institucionales) y relacionales (Alonso, 2007). En el primer caso, brechas de capacidad administrativa, sostiene que existen a nivel micro-institucional y macro-institucional. (Alonso, 2007) Entre las brechas macro-institucionales que se nombran - las político-institucionales, las identificables a nivel de las relacionales interinstitucionales y las vinculadas con la carrera en la función pública<sup>21</sup>- nos centraremos en las últimas dos, porque como se ha explicitado esta política se encuentra enmarcada en dos leyes que la guían (992/03 y 1854/05), por lo que no se considera relevante la primera brecha que nombra el autor. En la página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el apartado de la DGREC se nombra con claridad que esta Dirección es la encargada de hacer efectivo el cumplimiento de la ley 992<sup>22</sup>. Con respecto la brecha de relaciones interinstitucionales, no aparece superposición de tareas con otras aéreas. Aunque en otras áreas

---

<sup>20</sup> Rey retoma la definición de Evans y sostiene que es una autonomía inserta en ciertos lazos sociales que vinculan al Estado con la sociedad (2011)

<sup>21</sup>“Atendiendo al entramado de reglas de juego formales e informales que regulan su accionar [de la agencia](...) lo central del análisis puede ser la detección de la ausencia total o parcial de la trama institucional necesaria” (Alonso, 2007: 10)

<sup>22</sup>[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/higiene\\_urbana/separacion\\_reciclado.php?menu\\_id=22655](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/higiene_urbana/separacion_reciclado.php?menu_id=22655)

de este u otro ministerio<sup>23</sup>, se están realizando tareas que originariamente correspondían a la DGREC pero ya no se realizan más (como capacitación sobre reciclado en diferentes lugares, en este caso las escuelas primarias de la Ciudad). Incluso, ya no existe un área de capacitación dentro de la Dirección. Con respecto a la función pública aparece una brecha muy importante, en los 14 años de existencia del ente estatal, desde su conformación como PRU hasta la actual DGREC, han pasado 18 directores. Fueron renunciando por no poder/saber resolver ciertas situaciones, por internas políticas dentro del partido de gobierno y centralmente, por no tener respuestas a los pedidos o reclamos del sindicato mayoritario de la Dirección (ATE Capital)<sup>24</sup> ante ciertos cambios que se intentaron realizar dentro de la Dirección. Diferentes causas pueden explicar esta brecha porque es un espacio donde existen muchos actores interesados en tomar decisiones y en que se respeten sus intereses. Asimismo, es una Dirección con un presupuesto importante, por lo que las presiones sobre cómo se distribuye, también están presentes. En este caso, cuestiones relacionadas con disputas de poder influenciaron y fueron más importantes que los incentivos que pudieron recibir los diferentes directores de la DGREC para quedarse en su cargo.

Con respecto a las brechas micro-institucionales, Alonso (2007) hace referencia a las referidas a la organización interna, que cubren todos los factores que están bajo directo control de la agencia, esto es, la DGREC. En estos años hubo cambios en el organigrama, se modificaron las áreas y se produjo un desfasaje entre lo que establece la ley 992 y las funciones de la dirección. En primer lugar, el pasaje de programa a dirección (amplio las funciones y el presupuesto). En segundo lugar, se transformaron los objetivos de la propia Dirección (que no siempre son coincidentes con la ley 992, aunque la DGREC continúa siendo el órgano de aplicación de esa ley). Los objetivos son según su página web<sup>25</sup>:

- Minimizar los residuos a enterrar mediante la consolidación de práctica de separación de materiales reciclables en origen.
- Formalizar e integrar a los Recuperadores Urbanos en el circuito del servicio público de recolección diferenciada.

---

<sup>23</sup> Existen programas que no están asentados claramente en un ministerio, como por ejemplo el programa Escuelas Verdes, que durante un tiempo dependió del Ministerio de Educación, pero ahora no es tan claro de quién depende

<sup>24</sup> Un alto porcentaje de los trabajadores de la dirección están afiliados a este sindicato, por lo que cuando no se daban respuestas a los reclamos, se realizaban paros o movilizaciones, con mucha adhesión de los trabajadores.

<sup>25</sup> Véase para más información [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/higiene\\_urbana/separacion\\_reciclado.php?menu\\_id=2265](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/higiene_urbana/separacion_reciclado.php?menu_id=2265)

- Llevar adelante proyectos ambientales que contemplen la puesta en marcha de sistemas de recuperación y reciclado de residuos sólidos urbanos.
- Aumentar los materiales que regresan como materia prima post consumo a la industria.
- Contribuir al ordenamiento de la cadena de valor del reciclado.

Mientras que los objetivos que aparecen en la ley 992 se centran en <sup>1</sup> Los objetivo de la ley 992 son

a) Concebir una Gestión Integral de los Residuos Urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que permita la recuperación de materiales reciclables y reutilizables, y deje sin efecto, como disposición final, el entierro indiscriminado de los residuos en los rellenos sanitarios.

b) Priorizar la asignación de zonas de trabajo, considerando la preexistencia de personas físicas, cooperativas y mutuales.

c) Coordinar y promover con otras jurisdicciones y organismos oficiales, acciones de cooperación mutua, planes y procedimientos conjuntos que tiendan a optimizar y mejorar el fin de la presente Ley, generando procesos económicos que incluyan a los recuperadores.

d) Diseñar un Plan de Preselección Domiciliaria de Residuos .e) Implementar una permanente campaña educativa, con la finalidad de concientizar a los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre los siguientes puntos: 1. El impacto favorable que genera la actividad de recuperación y reciclado en su aspecto ambiental, social y económico. 2. El beneficio que acarrea la separación de residuos en origen y/o previamente a su disposición final, facilitando de este modo el trabajo de los recuperadores y contribuyendo a la limpieza de la Ciudad y al cuidado del medio ambiente.

Se pueden observar diferencias, en principio pareciera que los objetivos de la Dirección se acercan más a las ley 1854 y no a la 992 (más centrados en la basura que en los recuperadores). Es parte de la red de poder y discusión que existen en el estado (se profundizará más adelante). Estos cambios generan un desfasaje de tareas, pero que hay áreas y funciones que ya no existen, como capacitación (por eso como se decía anteriormente, otros espacios realizan esta tareas como escuelas verdes). En el mismo sentido, el actual organigrama de la dirección no está subido a la página web y con todos los cambios institucionales, no todos los trabajadores lo conocen. En estos momentos la dirección consta de 4 áreas: Domiciliario, grandes generadores, centros verdes y logística. Además, aunque sin el mismo rango, el área de cooperativas. Dentro del área de domiciliario se encuentran el RUR y REPyME, que son dos registros que debe llevar adelante la dirección. También, entregan bolsones y herramientas de trabajo, realizan el pago de incentivos y se vinculan con los trabajadores que están en la calle, quienes son los encargados de

controlar a las cooperativas<sup>26</sup>. El área de logística realiza soporte técnico a las cooperativas; centros verdes se concentra en coordinar el trabajo en cada centro verde y grandes generadores, se encarga de la logística de los camiones y de la recolección en los grandes generadores. Finalmente el área de cooperativas, tiene como tarea central el apoyo técnico a las cooperativas con los papeles legales<sup>27</sup>. Sobre este punto la primera brecha es que el organigrama no es claro para los trabajadores, tampoco aparece en la página web. Esto supone que pueden existir superposición de actividades y tareas. En segundo lugar, con respecto a las distancias entre el organigrama formal y el informal aparece una diferencia entre lo que debería ser la labor de los trabajadores en calle y su verdadero trabajo. Aunque no aparezca con claridad en el texto de Alonso la cuestión del poder dentro de las agencias estatales es importante. Muchos trabajadores “responden” a la junta interna de ATE Capital<sup>28</sup>. Tienen influencia en el funcionamiento de la Dirección y en muchos casos también en el de las cooperativas. Estos delegados fueron centrales en el acompañamiento del armado de las cooperativas. Por lo que los RG son trabajadores que cumplen otras funciones en su trabajo: en vez de controlar si los cartoneros van a trabajar a las paradas<sup>29</sup> ayudan a las organizaciones<sup>30</sup> a mejorar las plantas o a situaciones cotidianas que viven las cooperativas (las cooperativas grandes tienen 500, 600 o 1000 recuperadores, con elecciones y comisiones directivas. Muchas veces se generan conflictos). Por lo que no siempre se realiza el trabajo de control del organismo público.

---

<sup>26</sup> Desde sus orígenes (PRU) existen trabajadores llamados RG (Responsables de grupos) que son los encargados de “tomar lista” de los recuperadores presentes. Así el gobierno controla si van a trabajar los cartoneros y les pagan los incentivos. Si los recuperadores faltan, no lo cobran. Los RG además, fueron importantes para ayudar a organizar las cooperativas.

<sup>27</sup> Además, existe un espacio administrativo: se encarga de lo legal, los convenios y del presupuesto.

<sup>28</sup> La junta mantiene algunos delegados desde hace muchos años (6/8 años) a diferencia de los funcionarios que están menos de un año.

<sup>29</sup> Las cooperativas tienen diferentes paradas, que son los lugares donde los cartoneros se juntan, también allí están los RG. Los carros llegan en camión a las paradas, cada recuperador realiza su recorrido (en algunos casos es fijo y en otros lo van cambiando) y luego vuelven a juntarse en esa parada y dejan los materiales que recolectaron en el camión. De allí el camión van a la planta de separación (en muchos casos las mismas cooperativas tienen una). Luego, cada recuperador le vende lo recolectado a la planta. En el caso de los recuperadores que realizan el nuevo sistema, el circuito es diferente: los cartoneros van en micro a capital (porque como se trabaja de noche, no hay transporte público), se encuentran con su RG y allí cada uno tiene sus cuerdas designadas, con sus campanas. Este sistema no implica el uso de los carros de los cartoneros.

<sup>30</sup> En el trabajo de Fernández Galeno, Lupi y Valeriano (2014) se profundiza sobre la relación de las cooperativas con los representantes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y también, surge la figura de los referentes políticos de las cooperativas (que en algunos casos son delegados de ATE Capital) y de las organizaciones marco. Estos actores acompañan a las cooperativas en el proceso de negociación con los funcionarios públicos. Hoy la organización marco es la Federación Argentina de Cartoneros y recicladores (<http://facyr.org.ar>) nucleada dentro de la CTEP (Confederación de trabajadores de la economía popular), que se convirtió en el paraguas para las cooperativas más grandes.

En tercer lugar (aunque no aparezca oficialmente), hace algunos años que el RUR no está “abierto” para que nuevos recuperadores se inscriban, solo es posible “subir o bajar” recuperadores dentro de las cooperativas. Por lo que no es un registro real de cartoneros y no se tiene información sobre cuántos hay en las calles porteñas<sup>31</sup>. Quienes no están formalizados (porque no están en el RUR) no cobran incentivo, ni tiene ropa, ni bolsones, ni acceden al monotributo social y a su obra social<sup>32</sup>. Por lo que se acentúan las desigualdades entre los recuperadores formalizados y los informales. En el mismo sentido, la DGREC no trabaja más temas relacionados con la salud laboral ni con capacitación. Solo se centra en los recuperadores organizados en las cooperativas<sup>33</sup>

Con respecto a los conocimientos (brecha que nombra Alonso, 2007), el problema con los trabajadores es que no existen incentivos, muchos están trabajando desde hace años y si bien han logrado cierta formalización laboral (pase a planta transitoria) nunca han sido recategorizados. Los trabajadores tienen sueldos promedios entre 10000 y 15000 pesos y los que trabajan en la calle (RG) cobran menos aún. Además, cuando se cambió la gestión en el año 2007, a días de haber asumido intentaron echar a 40 trabajadores de los 100 que estaban en ese momento<sup>34</sup>. Por lo que se conformó una desconfianza con la gestión. Por otro lado, muchas áreas se vaciaron y no existen mas como investigación, capacitaciones y comunicación. En algunos casos, porque el trabajo de esos espacios quedó centralizado desde el Ministerio de Ambiente y Espacio público (por ejemplo en el caso de comunicación) y en otros, no se encontraron registros ni causas. Con la misma lógica de vaciamiento, en el último año han reasignado trabajadores en calle (RG) para otras áreas del ministerio, por lo que hay cada vez menos trabajadores controlando a las cooperativas y el trabajo resulta ineficiente. Hoy hay paradas con un trabajador RG y 100 recuperadores.

Según lo relevado no hay problemas presupuestales, ni de espacio físico. Se puede comprobar por los aumentos a los incentivos que se han entregado y por la mudanza a un edificio propio de la ciudad (En el año 2015 se mudaron a un edificio en Parque Lezama donde

---

<sup>31</sup> Hoy con la recepción económica, aparecen nuevos recuperadores y nuevamente no hay registro de cuantos son y las condiciones en las que recuperan, son tan precarias como en el 2001.

<sup>32</sup> El gobierno de la ciudad les paga el monotributo social a los recuperadores y quienes no tienen (solo 3000 recuperadores lo tienen) se les paga una obra social.

<sup>33</sup> Estas grandes desigualdades, generan conflictividad entre los cartoneros en las calles. Algunos tienen beneficios y otros no.

<sup>34</sup> <http://www.infobae.com/2007/12/28/356617-estatales-toman-el-centro-reciclado-la-ciudad/>,  
<http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/db92941faa36a725169f6634f5ea1c44/>

se encuentran las mayores oficinas del Ministerio de Ambiente y Espacio Público). Finalmente, puede pensarse como una brecha de conocimiento se produce porque los funcionarios que llegan a la Dirección no logran establecer vínculos con los trabajadores en el breve tiempo que están allí.

Con respecto a la segunda dimensión, la relacional, ya se ha adelantando información sobre los actores en términos generales, aquí profundizaremos con un mapa de actores. Las cooperativas de trabajo cartonero: Desde el 2001 fueron surgiendo diferentes actores centrales para pensar la política pública del reciclado y particularmente la social, vinculada con los recuperadores. Gracias al RUR y al REPyme, se pueden identificar a todas las cooperativas (y si se quisiera a sus integrantes). Cada cooperativa, tiene un área de trabajo (ya existían, pero en el pliego de 2010 se legitimó y se adjudicaron las zonas que aún no tenían cooperativas fijas). Dentro del conjunto de las 12 cooperativas que tienen zona licitada, hay un núcleo de 3 cooperativas que concentran alrededor de 70 por ciento de los trabajadores registrados: Amanecer de los Cartoneros (alrededor de 3000 cartoneros) Recuperadores Urbanos del Oeste (750 cartoneros) y Las madreselvas (650 cartoneros)<sup>35</sup>, estas cooperativas en general se vinculan de forma conjunta con los funcionarios del gobierno de CABA y entraron en la metodología de los incentivos y del nuevo plan de campanas. Otras cooperativas (El Ceibo y el Álamo, entre otras) no ingresaron en el nuevo sistema y en general no tienen tantos recuperadores dentro de sus organizaciones y mantienen mayor autonomía con respecto al Gobierno de la Ciudad. En el caso del Ceibo, ni siquiera tiene incentivos. Finalmente existen otras pequeñas cooperativas vinculadas a la gestión (en algunos casos, los trabajadores dieron cuenta que “fueron armadas desde la gestión”) se encuentran en zonas donde no había cooperativas antes del pliego de 2010.

Otros actores son las ONGs: existen gran cantidad y variedad de organizaciones que en diferentes momentos se vincularon con la dirección, se tomarán como modelo dos momentos específicos: por un lado, Marie-Noelle Carré (2015) desarrolla un trabajo sobre el proceso de institucionalización de la recuperación de residuos en Buenos Aires y allí realiza un análisis sobre el poder de lobby de Greenpeace para “meter” en agenda la problemática de la basura cero (Ley 1854, a la que también intenta dar respuesta desde la DGREC). Un segundo momento, en el 2008 se realizó una consulta sobre los residuos sólidos urbanos para pensar el pliego de bases para dividir la Ciudad y entregarles a las cooperativas zonas de trabajo. En ese momento el

---

<sup>35</sup> Según los datos de la dirección en la actualidad hay 6000 cartoneros activos inscriptos en el RUR

Gobierno de la Ciudad le pidió a la ONGs Poder ciudadano y la Fundación Cambio Democrático que la organizarán, el objetivo era realizar un “análisis de los proyectos de Pliegos de Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana-Fracción Húmedos”. Participaron de la misma legisladores, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría General de la CABA, juntistas comunales, ONGs, cámaras empresarias y vecinos manifestando opiniones y propuestas en torno a los pliegos”<sup>36</sup>.

En tercer lugar, es importante volver a nombrar a la Junta Interna de Ambiente y Espacios Público (Junta MAyEP), porque por un lado tienen una influencia importante sobre las cooperativas (son actores políticos claves y acompañan en el proceso de negociación a las cooperativas mas grandes) y por otro lado, porque el 85% de los trabajadores de la Dirección se encuentran afiliados a ese sindicato, por lo que tienen capacidades de negociación ante los funcionarios.

Finalmente, se pueden nombrar las organizaciones marco, que en su momento fueron el MTE (Movimiento de trabajadores excluidos) y la CTA (Central de Trabajadores de Argentina) y hoy, la gran organización marco que nuclea a casi todas las cooperativas (aunque la conduce El amanecer de los cartoneros-MTE) es la Federación Argentina de Cartoneros y Recicladores. Esta organización nuclea a muchas cooperativas de todo el país y a las 12 cooperativas que tienen una zona designada dentro del pliego de la Ciudad de Buenos Aires (La excepción es “El Ceibo” que no está dentro de la Federación).

Si se piensa la política pública general de reciclado aparecen otros actores como las empresas privadas licenciatarias de la basura, que en muchos casos tuvieron y tienen influencia en los temas relevantes.

A partir de estos actores se puede pensar en lo que Alonso denomina (2007) matriz de relaciones de poder que se configuran en torno a cierta arena de poder (2007), existe por un lado esta red con las cooperativas-funcionarios públicos y referentes políticos de las cooperativas (donde participan todas, pero las centrales son amanecer de los cartoneros, recuperadores urbanos y las madreSelvas). Esta red tiene la capacidad de realizar movilizaciones masivas y detener el servicio. Pueden lograr el gobierno se retrotraiga; cuando comenzaron a discutir a puertas cerradas el nuevo pliego de separaciones de materiales en las diferentes zonas de la

---

<sup>36</sup> <http://www.residuosurbanos.org.ar/?cat=44>

ciudad (debería realizarse el nuevo pliego entre fines de 2016 y principios de 2017), realizaron una movilización<sup>37</sup> y algunas actividades<sup>38</sup> en la legislatura porteña<sup>39</sup>; porque no participaban de la discusión y hoy tienen una mesa de discusión semanal para pensar el nuevo pliego<sup>40</sup>. Como sostienen algunos autores, se viene profundizando el “derecho a la recuperación de la basura”<sup>41</sup> (Álvarez 2011) por lo que las cooperativas van adquiriendo cada vez más capacidad de incidir en el diseño de las políticas de la ciudad (Cutina, 2011).

Por otro lado, también existen algunas ONGs ambientalistas que trabajan con la Subsecretaría de Higiene Urbana y realizan aportes para pensar la problemática desde el punto de vista de la basura y no de los recicladores. Estas organizaciones fueron centrales para pensar la primera y gran campaña pública de la subsecretaría “Juga Limpio”<sup>42</sup> centrada en “Queremos generar un movimiento cultural que posibilite un cambio de hábito” y no en los recuperadores. Esta red es menos permanente, pero en algunos casos pudieron lograr avanzar en diferentes objetivos (mas vinculado a lo ambiental). Cuando es necesario realizar jornadas u organizar actividades, son las encargadas de realizarlo.

Se considera que estas son las dos redes políticas que existen, las vinculadas con las cooperativas, la Federación de Cartoneros e inclusiva la CTEP<sup>43</sup> (como organización marco y la relacionada con las ONGs ambientalistas.

Finalmente, considero importante dar cuenta que uno de los aspectos centrales para analizar las capacidades estatales no se cumple en esta política, el de la autonomía enraizada. Como se nombro anteriormente, porque la burocracia no se establece en la Dirección, va rotando

<sup>37</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-304198-2016-07-14.html>, <http://facyr.org.ar/el-pueblo-cartonero-unido-y-en-pie-de-lucha/> y <http://facyr.org.ar/marcha-cartonera-contr-el-vaciamiento-y-la-privatizacion-2/> <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-298062-2016-04-28.html>

<sup>38</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-272404-2015-05-11.html>, <http://facyr.org.ar/no-a-la-privatizacion-del-sistema-de-reciclado/>

<sup>39</sup><http://facyr.org.ar/jornada-cartonera-en-la-legislatura-portena/>

<sup>40</sup><http://facyr.org.ar/con-unidad-y-organizacion-derrotamos-la-privatizacion/>

<sup>41</sup>En tanto considera la basura más allá del mercado, la entiende como una relación social que supone un continuo entre basura y propiedad en sentido negativo. Una clase social ya no le puede sacar valor a un producto y lo tira en la basura, para otras personas (recuperadores) ese producto representa un producto con elevado valor de uso y de cambios. El autor afirma que la basura es propiedad en sentido negativo y con la recuperación se vuelve a generar valor socialmente útil.

<sup>42</sup>[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/juga\\_limpio.php?menu\\_id=29459](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/juga_limpio.php?menu_id=29459), una nota periodística <http://www.lapoliticaonline.com/nota/31789/> y el video de una de las publicidades de la campaña: <https://www.youtube.com/watch?v=-KI5ljdqqgk>

<sup>43</sup> La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, toma como modelo el trabajo de los cartoneros y habla de complemento salarial, que debe dar el estado Nacional para las destinas ramas de la economía popular.

con bastante frecuencia. Además, muchos de los funcionarios que estuvieron a cargo de la DGREC o fueron responsables de áreas, están o estuvieron vinculados con diferentes ONGS (por ejemplo Javier Uribe Saenz Peña, estaba a cargo de cascos verdes cuando fue convocado para dirigir la DGREC). En tercer lugar, entre los años 2009-2011 ingresaron a trabajar a la dirección personas bajo un acuerdo con el sindicato y las cooperativas. En la actualidad hay trabajadores pertenecientes o vinculados con algunas cooperativas que trabajan en la DGREC (desde trabajadores administrativas hasta RG en la calle). En todos los casos nombrados hay conflictividad de intereses a la hora de desarrollar su trabajo.

## Para concluir

En los 14 años de vida de esta política social, se han producido grandes cambios en el campo de la recuperación de residuos sólidos urbanos. La oportunidad generó que se pudiera conformar rápidamente un grupo de organizaciones (las cooperativas) con cierto poder de negociación, por lo que cuando se intentaron realizar cambios a la política social y virarla hacia una política ambiental (como se ha nombrado anteriormente, se lo busco en el año 2007/8), sin la presencia del actor social, fracasó. Fue imposible porque los actores se movilizaron y se impusieron logrando el reconocimiento de la labor que realizaban. En ese tiempo la DGREC modificó su nombre de PRU a DGREC (de Recuperadores a Reciclado), realizó la campaña Jugu Limpio e incluso, dejó de capacitar a los recuperadores. Pero cómo ya existía un grupo consolidado de cooperativas, no pudo dejar de otorgarles beneficios y de continuar negociación la forma en que se desarrollaría la política. Aunque la DGREC continúa sin incluir a los nuevos recuperadores, ni las nuevas cooperativas.

**Por otro lado, considero que es importante reflexionar sobre el pasaje que han vivido los recuperados organizados.** Nacieron como un movimiento, quizás inconsciente, de ciudadano insurgente (Holston, 2008) en tanto eran personas que vivían en zonas empobrecidas del conurbano bonaerense, se organizaron ante la situación de crisis e intentaron contraponerse a la situación de desigualdad que se vivían. Su organización generó que obtuvieran nuevos derechos, por las razones antes explicadas, y adquieran poder de decisión sobre las políticas que atañen a su trabajo. Aunque se reconoce que existe lo que Holston denomina como ciudadanía

diferenciada (2008) – porque hay una distribución desigual entre el centro y la periferia en relación a los derechos.

Sin embargo, luego de 14 años de trabajo, se puede pensar cómo este grupo pasó de ser la expresión de la nueva cuestión social en Argentina, tras la crisis del 2001 al de ciudadanía insurgente (Holston, 2008), en tanto se organizaron para lograr una vida más digna<sup>44</sup>.

## **Bibliografía**

ALONSO Guillermo V. (2007) “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”. IV Congreso Nacional de Administración Pública.

CEJUDO, Guillermo (2010) “Discurso y políticas públicas”. VVAA, Problemas, decisiones..., cit.:93-125.

CUTINA, Magalid (2011) Las organizaciones cartoneras y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Encuentro y desencuentros en la definición de una política socio-ambiental, Recicloscopios II compilado por Pablo Schamber y Francisco Suarez, 1 ed, Ediciones Ciccus, Universidad Nacional General Sarmiento y UNLA.

DIMARCO, Sabina (2007) ¿Podremos mirar más allá de la basura? Raneros, cirujas y cartoneros: historias detrás de la basura. Papeles del CEIC, vol. 2007/2. (ISSN: 1695-6494)

DIMARCO, Sabina (2010) De cirujas a recuperadores urbanos. Apuntes sobre la configuración de la “cuestión cartonera” en la Ciudad de Buenos Aires en Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad- coordinado por Inés Gonzalez Bombai, Gabriel Kessler y Maristella Svampa, 1 ed, Universidad Nacional General Sarmiento

DONZELOT, Jacques (2007) La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas. Buenos Aires, Nueva Visión.

FERNANDEZ GALEANO, LUPI Y VALERIANO (2014) en Movimientos populares urbanos y acción cultural, estudio comparativo de experiencias en AMBA; adaptado por Daniela P. Bruno. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. E-Book. ISBN 978-987-3810-02-2

FRANCO, Carlos (1996) “Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática. Cuatro notas para el debate”. Socialismo y Participación 85-91.

GORBAN, Débora (2011) en Cartoneros y formas organizativas. La experiencia del Tren Blanco en la Ciudad de Buenos Aires (2001-2007). Recicloscopios III compilado por Pablo Schamber y Francisco Suarez, 1 ed, Ediciones Ciccus, Universidad Nacional General Sarmiento y UNLA.

---

<sup>44</sup> Este ejemplo es de utilidad, aunque solo sirva para centrarse en los recuperadores formalizados.

GRASSI, Luis Sebastián (2011) Inserción de los Recuperadores Urbanos en el ámbito de la ley N°1854 y su decreto reglamentario 639/07 en la Ciudad de Buenos Aires, *Recicloscopios II* compilado por Pablo Schamber y Francisco Suarez, 1 ed, Ediciones Ciccus, Universidad Nacional General Sarmiento y UNLA.

HOLSTON, James (2009), “La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil”, en Gabriela Delamata (coord.), *Movilizaciones sociales ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires, Editorial Biblos

ISUANI, Fernando J. (2012) Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”. *DAAPGE* 19:51-74.

LUPI (2014) *Practicar la Universidad. Sistematización de una experiencia de extensión universitaria*, tesina de grado, mimeo

MESA, Pablo Edgardo (2010) *Los recuperadores Urbanos en la Gran Ciudad Metropolitana de Buenos Aires*, Prometeo, CABA.

NOELLE CARRE, N (2015) Institucionalización de la recuperación de residuos en la ciudad de Buenos Aires, en *Recicloscopios IV*, compilado por Pablo Schamber y Francisco Suarez , 1 ed, UNGS

PAIVA, V (2008) *Cartoneros y cooperativas de recuperadores: una mirada sobre la recolección informal de residuos*. Área Metropolitana de Buenos Aires, Prometeo.

PERELMAN, Mariano D. (2010). Repasando el cirujeo a partir de una cooperativa de cartoneros de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Argentina de Sociología*, , 177-197

REY, Maximiliano (2011) “Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina en la post-convertibilidad”. *Revista Debate Público. Reflexión de TrabajoSocial*, 1 No. 2:29-39.

REYNALS, Cristina (2002) De cartoneros a recuperadores urbanos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Respuestas de la Sociedad Civil a la Emergencia Social: Brasil y Argentina Comparten Experiencias” realizado por el Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro en colaboración Universidad de São Paulo De Brasil, en el marco del proyecto “Construyendo Puentes” de la Fundación W.K. Kellogg

SCHAMBER, Pablo (2008) *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*, Ed SB

SOJO, Ana (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL* 91:111-131.

VILAS, Carlos M. (2013) “Estrategias de acumulación y estrategias de política social”, en R. Castronovo, coord., *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. Bs As, EUDEBA

VILAS, Carlos M. (2013b) *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Bs As, Biblos.

#### Bibliografía Legislativa

Ley de Basura cero 1854/2005

Ley de la Ciudad de Buenos Aires 992/03