



**UNIVERSIDAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION**

Ponencia expuesta y publicada en las **V JORNADAS NACIONALES ESPACIO, MEMORIA, IDENTIDAD**. Rosario, 8, 9 y 10 de Octubre de 2008

**Cartoneros, Cooperativas de recuperadores y empresas privadas en el contexto del Pliego 6/03 de recolección de residuos de la ciudad de Buenos Aires.**

Verónica Paiva  
UCES- UBA  
[paivav@yahoo.com.ar](mailto:paivav@yahoo.com.ar)

1. Introducción

En el año 2003 se sancionó la Ley N° 992 (GCBA 2003) que incorporó a los cartoneros a la gestión oficial de los residuos de la ciudad de Buenos Aires. Avalada por muchos y criticada por otros, se trató de una ley que marcó un punto de inflexión en los mecanismos implementados tradicionalmente por el estado – al menos dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires - para prestar el servicio de gestión de los residuos, ya que por primera vez se integró a los cartoneros y a las cooperativas de recuperadores como actores habilitados para la recuperación de desechos, dentro del ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

Poco después, en agosto de 2003 se sancionó el Pliego de Bases y Condiciones por el que se llamó a licitación para contratar la prestación de los servicios de Higiene Urbana de la ciudad de Buenos Aires (GCBA, 2004), mientras que el 4/8/2004 se aprobó la licitación para el servicio de 6 zonas de la ciudad de Buenos Aires (GCBA, 2004. Decreto N° 1390, art.1)

A partir de la aprobación de este nuevo Pliego se modifican las bases de la recolección de residuos de la ciudad, ya que por primera vez se estipulan mecanismos orientados a la recuperación y/o reciclado de los desechos urbanos y se propone la creación de centros verdes – puntos donde los cartoneros realizarán la tarea de separación y clasificación – administrados por cooperativas de recuperadores.

Si bien este Pliego no será definitivo, ya que se prevé su modificación durante el año 2009, interesa indagar sobre los diferentes actores y roles previstos por esta normativa para la recolección y recuperación de desechos de la ciudad y las interacciones que se generan entre ellos.

Para dar cuenta de estos aspectos, el punto 2 me referiré a los actores, roles e interacciones previstos por el Pliego 6/03 para la gestión de los residuos de la Ciudad, tal como estaban planteados inicialmente en la normativa, y en el punto 3 detallaré los cambios que tuvo dicho proyecto en la operatoria concreta de recolección en la Ciudad, además de reflexionar sobre algunas problemáticas que emergieron a partir de estos cambios.

Interesa realizar una aclaración antes de comenzar. La presente ponencia surge de una investigación que se encuentra en sus inicios y la que, además, trata sobre la temática de la gestión de residuos en la ciudad de Buenos Aires, cuyo marco regulatorio se encuentra en permanente construcción por parte de las autoridades gubernamentales. De este modo, las notas que se esbozan a continuación deben tomarse como un mero avance sobre la temática y no como un conjunto cerrado de respuestas sobre la materia.

2. Actores, roles e interacciones asignados por el Pliego 6/03 para la recolección diferenciada y la recuperación y/o reciclaje de residuos: empresas, cartoneros, cooperativas de recuperadores, vecinos.

Como dije, en octubre del año 2003 se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones para contratar la prestación de los servicios de Higiene Urbana de la ciudad de Buenos Aires (GCBA, 2004) y el 4/8/2004 la licitación para prestar el servicio en distintas zonas de la ciudad de Buenos Aires (GCBA, 2004. Decreto N° 1390, art.1).

De este modo la ciudad quedó dividida en seis zonas a cargo de cinco empresas privadas (CLIBA, AESA, URBASUR, NÍTIDA, INTEGRAL) y una sexta zona a cargo del Ente de Higiene Urbana dependiente del Gobierno de la Ciudad. De esta manera, y retomando normativas previamente sancionadas, como la resolución N° 50 y Ley N° 992 (Programa de Recuperadores de Residuos), el nuevo pliego establece la recolección diferenciada y propone métodos para la recuperación de desechos, estipulando qué actores se harán cargo de las tareas y de qué modo deberán realizarlas.

El Pliego dispone que las empresas privadas deberán realizar la recolección domiciliar tradicional y la recolección diferenciada de los desechos producidos por

los grandes generadores. Concretamente, deberán recoger los residuos provenientes de los hoteles de cuatro y cinco estrellas, los edificios públicos del GCBA, la Corporación Puerto Madero y los edificios que tengan una altura superior a los 19 pisos situados en su zona de prestación (retomando la resolución N° 50: SPT y DS/05), mientras que el Programa de Recuperadores Urbanos (Ley 992/03) organiza las actividades de los cartoneros en el resto de la ciudad. Es decir, continúan recogiendo los residuos recuperables provenientes de la generación domiciliaria de tipo residencial del mismo modo en que vienen realizando la tarea hasta el momento, es decir, trasladándose de pié por las calles de la ciudad, abriendo las bolsas de basura y extrayendo de ellas los residuos reutilizables.

Por otra parte, el mismo Pliego, dispone la creación de una *planta de selección de materiales*, mientras que el art. 28 de la ley 1854/05 – conocida como “Ley de Basura 0” (GCBA 2006)- estableció la creación de centros de selección de residuos secos, luego conocidos como *centros verdes* en cada una de las 6 zonas en que fue dividida la Ciudad. ¿cuáles eran las funciones previstas por el Pliego y Ley 1854 para la *planta de selección* y los *centros verdes*?

En cuanto a los *centros verdes*, se vinculan al concepto de “centros de selección de residuos secos” establecidos por el art. 28 de la Ley 1854 de “Basura Cero”, es decir, al proyecto de establecer “locales habilitados para realizar el acopio *temporario* de los desechos a fin de proceder a la clasificación y separación de los residuos reutilizables o reciclables” (art. 28).

De este modo, se pensaban originalmente como locales de acopio “temporario”, situados en cada una de las 6 zonas en que está dividida la Ciudad, ubicados en áreas cercanas al tránsito de los cartoneros, con el fin de que estos pudieran acarrear con facilidad los desechos recolectados y venderlos allí mismo. Cada centro actuaría como local de acopio, clasificación y separación de residuos y sería administrado por una cooperativa de recuperadores que se sostendría con los recursos provenientes de la venta del material comprado a los cartoneros. Por último, otro de los objetivos del *centro verde* era fomentar los vínculos con los vecinos del barrio, a fin de promover la separación domiciliaria y la conciencia ambiental.

En cuanto a la *planta de selección*, su figura está reglamentada en el Anexo VIII del Pliego 6/03 (Punto 1.2 “Servicio de Recolección Diferenciada”) y en el art. 33 de la Ley 1864 de “Basura 0”. (GCBA 2006). A diferencia del centro verde, se preveía que la planta fuera un local de mayor amplitud destinado al tratamiento de los residuos en mayor escala y en forma “permanente”, entendiendo por tal el tratamiento de los residuos por medios químicos o el acopio y acondicionamiento de los materiales

recuperados. A diferencia del centro verde, la planta de selección estaba destinada a ser el sitio en donde las empresas privadas llevarían el material proveniente de la recolección diferenciada efectuada en los hoteles de 4 y 5 estrellas y otros grandes generadores, para que allí fueron acopiados y clasificados para su posterior venta. Tanto como los centros verdes, la *planta de selección* también estaría a cargo de una cooperativa, que se sostendría con la venta del material recuperado, aunque, a diferencia de los centros, sólo podría operar con los residuos entregados por las empresas, sin poder efectuar operaciones de compraventa a cartoneros u otros clientes interesados en el material reciclable.

De acuerdo con lo dicho, el nuevo Pliego disponía mecanismos para implementar la recolección diferenciada a través de un sistema mixto en el que intervenían las empresas, los cartoneros y las cooperativas, proponiendo interacciones que vinculaban al centro verde con los cartoneros y la comunidad (el vecino) y a las empresas con los grandes generadores y la planta de selección.<sup>1</sup> ¿Cuál fue la marcha real de este plan en la práctica concreta de gestión de los residuos de la ciudad de Buenos Aires?

### 3. La aplicación del Pliego 6/03 en la operatoria concreta de gestión de residuos de la ciudad de Buenos Aires

En cuanto a las concreciones efectivas de lo dispuesto por el Pliego, en el año 2006 se ha inaugurado la *planta de selección* ubicada en el Bajo Flores – al sur de la ciudad de Buenos Aires – que es operada por la Cooperativa Ecológica de Reciclado del Bajo Flores (CERBAF)<sup>2</sup> y en noviembre de 2007 se puso en funcionamiento el primer *centro verde* ubicado en Villa Soldati, también en el área sur de la Ciudad. Dicho centro corresponde a la Zona 4 a cargo de la empresa NÍTIDA y es co-administrado por las cooperativas “Del Oeste” y “Reciclando Sueños”. Por otro lado se encuentra adjudicado un *centro verde* a la Cooperativa “El Ceibo” en la zona 1 de Palermo, a cargo de CLIBA que aún no ha sido edificado, y se frenó la apertura de otro *centro verde* en el barrio de Saavedra (al norte de la ciudad de Buenos Aires) que no pudo

---

<sup>1</sup> “Los recuperadores la trasladarán los residuos provenientes de la Recolección Diferenciada a los Centros Verdes donde se encargarán de acopiar los materiales. Las empresas recolectoras trasladarán los residuos seleccionados a la Planta de Selección de materiales de la ciudad ubicada en el Bajo Flores”. [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med\\_ambiente/higiene\\_urbana/recoleccion\\_diferenciada.php?menu\\_id=10647](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/higiene_urbana/recoleccion_diferenciada.php?menu_id=10647) (Consulta: 26/7/2008)

<sup>2</sup> Dicha planta fue inaugurada el 1/5/2006 y se encuentra ubicada en las avenidas Varela y Ana María Janner del Bajo Flores.

ser inaugurado por la resistencia de los vecinos a la instalación del lugar en ese sitio.<sup>3</sup> Dicho centro verde iba a ser administrado por la Cooperativa “El Alamo”, a la que finalmente se le otorgó un predio en la calle Varela y Chilavert,<sup>4</sup> en la zona sur de la Ciudad para que pueda operar como centro de acopio, clasificación y venta de materiales recuperados, a partir de los materiales adquiridos a cartoneros y de la venta de los residuos entregados por Integra, es decir, la empresa recolectora a cargo de la Zona 6 a la que pertenece – entre otros – el barrio de Saavedra en donde operaba originalmente la cooperativa El Alamo.

Respecto del Pliego 6/03, nada quedó del primitivo proyecto que diferenciaba entre la *planta de selección* y los *centros verdes*, ya que en los hechos ambos operan con las mismas funciones y modalidades operativas, sin distinción de usos y destinos. Concretamente, ambos reciben los residuos provenientes de la recolección diferenciada que les lleva la empresa privada que corresponde a su zona – en caso que cumplan con ello - y la vez se sostienen con la compra y venta de materiales reciclables que compran a los cartoneros de la zona.

En este sentido, cuando se produce la apertura de un *centro verde*, la cooperativa firma un contrato por 5 años, renovable automáticamente con el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en el que ambos contraen derechos y obligaciones. Por un lado, el Gobierno de la Ciudad otorga el terreno para el acopio y clasificación de los residuos y se compromete a que las empresas privadas entreguen un volumen de residuos de 60 toneladas diarias, provenientes de la recolección diferenciada de los grandes generadores de su zona. Por su parte, la cooperativa debe hacerse cargo de operar el centro verde, mantener las instalaciones y las maquinarias en buen estado y realizar las tareas de acopio y clasificación que les fueron encomendadas. En la medida en que aumente el tonelaje de residuos deben incrementar la cantidad de socios que integran la cooperativa, cuestión que hasta el momento no resulta posible dado que las empresas no entregan el volumen de desechos diarios que figura en el contrato. Respecto de la relación de los centros verdes con la comunidad hasta ahora no han cumplido ninguna tarea de sensibilización y promoción ambiental y en ocasiones los vecinos no están informados de la existencia del centro verde en su barrio, ni tampoco de sus funciones. Por último, y en relación al vínculo con los cartoneros, las cooperativas compran y venden residuos a los cartoneros de la zona, del mismo modo

---

<sup>3</sup> Pagina 12, “Fuera Cartoneros” en *Diario Página 12*, 30/10/2007. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-93795-2007-10-30.html> (Consulta 26/7/2008)

<sup>4</sup> Se trata del Polo de Reciclado ubicado en Varela 2653 en el bajo Flores (Av. Varela y Chilavert)

que lo hacían cuando no funcionaban como *centro verde*, es decir, se desvirtuó el primitivo proyecto de “centro verde” como lugar en donde los cartoneros “en tránsito” venderían los residuos a fin de evitar el acopio en la vía pública.<sup>5</sup>

Respecto de este tema, vale preguntarse ¿cuáles fueron los cambios que desvirtuaron el proyecto original de colocar al *centro verde* como un lugar de acopio “temporario”, más cercano al cartonero y al vecino y a la *planta de selección* como el sitio de tratamiento de los desechos provenientes de los grandes generadores, a partir de la recolección efectuada por las empresas privadas?.

Respecto de este asunto, es posible afirmar que los giros que sufrió la operatoria de gestión de residuos en la ciudad, se vinculan, por un lado, a las modificaciones lógicas que sobrevienen a la puesta en marcha de un proyecto en la realidad concreta, pero además, a cambios de perspectiva en torno al rol que debían cumplir cada uno de los actores, en especial, los cartoneros y cooperativas, a partir de la asunción de la nueva gestión de Mauricio Macri, en el gobierno de la Ciudad, a partir de diciembre de 2007.

En este sentido, mientras que la antigua gestión (Ibarra 2003-2006, Telerman 2006-2007) sostenía un modelo de gestión mixto, anclado en la actuación de empresas privadas y de recuperadores urbanos (cartoneros y cooperativas), pero con fuerte presencia de los “cartoneros no asociados” como actores habilitados de la recuperación de desechos de la Ciudad, la actual gestión (Macri 2007-2010) no es proclive a sostener la figura del cartonero no asociado recolectando en las calles y persigue la meta de que todos ellos pasen a formar parte de cooperativas, para que sean éstas los agentes esenciales de la tarea de recuperación de los desechos de la Ciudad. Pero ¿es posible concretar este objetivo?.

En primera instancia, cabe decir que esta mirada negativa sobre la labor cartonera se asocia a una tensión nunca resuelta en nuestra sociedad respecto a la valorización de dicha actividad como “trabajo”, dada la informalidad y la precariedad con que se realiza y en torno a la cual ninguna gestión gubernamental logró intervenir en forma acabada y suficiente. De este modo, la cooperativización se visualiza como la figura

---

<sup>5</sup> “Los Centros Verdes operan desde una lógica completamente distinta a como lo hacen las instancias de intermediación en el circuito del reciclaje actual. La ausencia de un interés exclusivamente maximizador de las ganancias permitirá elevar los precios y mejorar aspectos materiales de la vida de los recuperadores. Además el lugar servirá de espacio de encuentro e intercambio frente a una actividad que se desenvuelve en forma altamente fragmentada...” Objetivos ambientales: “...Evitar el acopio en la vía pública, disminuir la cantidad de residuos sólidos urbanos que son enviados a los rellenos sanitarios” ([http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med\\_ambiente/dgpru/area\\_de\\_desarrollo\\_de\\_reciclad\\_o\\_urbano.php?menu\\_id=18912#b](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/dgpru/area_de_desarrollo_de_reciclad_o_urbano.php?menu_id=18912#b)) (Consulta: 26/7/2008)

que dignificaría la labor del cartonero. Pero, ¿sobre qué perfil de cartonero y sobre qué tipo de cooperativas se sostiene esta meta?.

En cuanto a la actividad cartonera, se trata de una tarea esencialmente familiar en la cual el cartonero recolecta “con” y “para” su familia, y, esencialmente, es reacio a la cooperativización. En este sentido, vale aclarar que a partir de la eclosión del fenómeno cartonero en el 2001<sup>6</sup> existieron varios intentos de cooperativización de la actividad que siempre fracasaron por el rechazo de la mayoría de los cartoneros a formar parte de asociaciones. (Paiva 2004). Un claro ejemplo de ello es la Cooperativa Tren Blanco, creada en el año 2004, que logró formarse luego de varios intentos fallidos, pero que sólo agrupa a un grupo minoritario de los cartoneros que viajaban en el Tren Blanco. (Magnani 2006)

En cuanto a las cooperativas actualmente vigentes (Del Oeste, Reciclando Sueños, Cooperativa Ecológica del Bajo Flores, El Alamo, El Ceibo), se trata de emprendimientos gestados hacia fines de la década del '90, que agrupan a recolectores que buscaron asociarse para acopiar en mayor escala, eliminar a los intermediarios y negociar directamente con las empresas compradoras de material de postdesecho. Sin embargo, desde su nacimiento hasta la actualidad casi ninguna de ellas pudo lograr el sostenimiento del emprendimiento y de sus socios, existiendo fuertes dificultades para mantener adecuadamente la cooperativa. (Paiva 2004). Sumado a ello, cabe decir, que ninguna de las cláusulas del convenio que firman las cooperativas con el Gobierno de la Ciudad al constituirse como centro verde, establece disposiciones que tiendan a fortalecer el cooperativismo (ni en lo económico, ni en los lazos cooperativos), sino que el contrato se remite al mero cuidado de las instalaciones y a las obligaciones de acopiar, clasificar y vender. Desde este lugar, cabe preguntarse, ¿estarán las cooperativas en posición de realizar tareas de sensibilización cooperativa, hacia un cartonero que, además, no quiere asociarse?.

Resulta difícil aventurar una opinión, dado que hasta el momento no se ha puesto en marcha ninguna tarea orientada a la sensibilización cooperativa, y el primer proyecto en esta dirección se implementará a partir del mes de agosto de 2008, a cargo de la cooperativa El Alamo, en convenio con el Gobierno de la Ciudad. Sin embargo, la evidencia existente hasta el momento, luego de casi siete de eclosión del fenómeno cartonero y de coexistencia de cooperativas y cartoneros no asociados, demuestra que no es demasiado viable la meta de cooperativizar la actividad, ya que se trata de dos actores sociales diferentes, que si bien nacieron simultáneamente (ambos son

---

<sup>6</sup> Varios autores coinciden en señalar la crisis de 2001 como el momento de eclosión del fenómeno cartonero en las calles de la ciudad de Buenos Aires. Entre otros Escliar, et al (2007), Adissi (2004)

emergentes de la crisis social, económica y ocupacional de los '90), demuestran vocaciones de acción distintas y persiguen metas diferentes. Mientras que para unos la asociación significa el camino para obviar a los intermediarios y mejorar su situación relativa, para los otros la cooperativa constituye una figura desconocida y rodeada de connotaciones negativas, tal como la falta de libertad para elegir a quien vender o la intención de captación involuntaria. (Paiva 2004)

Pero existe otra razón que opera en contra de cualquier proyecto tendiente a hacer realidad la recolección diferenciada y la recuperación de residuos. Se trata de la ausencia de una campaña orientada a promover a la selección en origen por parte de los vecinos, respecto de la cual ninguna de las gestiones gubernamentales que administraron la ciudad de Buenos Aires hasta el momento, ha realizado una campaña seria y prolongada orientada a promover el cambio de hábitos entre los vecinos. Desde este lugar, cualquier metodología de gestión integral de los desechos que no se apoye en la separación en origen como primer eslabón de la cadena de recuperación, será siempre limitada y de poco alcance, cualquiera sean los actores que se elijan para llevarla a cabo.

Resumiendo:

Con la implementación del Pliego 6/03 sancionado durante la gestión de Ibarra, se puso en marcha la gestión integral de los residuos, es decir, aquella que presupone la recolección diferenciada de desechos con fines de preservación ambiental. El proyecto original prefiguraba un sistema de gestión mixta en la cual las empresas privadas se encargarían de los grandes generadores, mientras los cartoneros continuaban recolectando los desechos reutilizables en el resto de la ciudad y creaba la figura del *centro verde* como un local de acopio temporario, destinado a que los cartoneros vendieran allí su producto y evitar la dispersión de residuos que origina la separación en la vía pública. Dichos centros serían gestionados por cooperativas, para obviar la actuación de los intermediarios y otorgarle a esta actividad un perfil social y no exclusivamente maximizador de las ganancias.

Con la asunción de Mauricio Macri, se modifica la perspectiva acerca del problema, su diagnóstico y su solución, y si bien hasta el momento se mantiene vigente la orientación hacia un sistema mixto de gestión (empresas, cartoneros y cooperativas), se minimiza el rol del cartonero individual como actor de la recuperación y se pone en valor el rol de las cooperativas como agentes centrales de las tareas de recolección diferenciada.

Sin desmerecer el valor de las cooperativas, lo cierto es que el ideal parece chocar contra la experiencia de la actividad cartonera de estos años, en la cual resultó clara la



tendencia de los cartoneros a no formar parte de ningún tipo de asociaciones y a sostener la tarea de recolección sólo con su actividad individual y con el apoyo del grupo familiar. ¿Cuál será la acción del Gobierno de la Ciudad si las acciones de sensibilización cooperativa no resultan?, ¿Cuál será el rumbo que tome la gestión de residuos?. Resulta difícil aventurar respuestas, ya que los primeros proyectos orientados a la promoción cooperativa recién se están implementando y, que, por otra parte, se prevé volver a modificar el pliego de recolección de residuos durante el año entrante.

### **Fuentes y bibliografía citadas:**

Adissi, Grisel. 2004. "El fenómeno cartonero en los medio gráficos porteñas. La construcción de un nuevo sujeto/objeto histórico en *URBARED* (disponible en [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar))

Escliar, Valeria, Mutuberría, Valeria, Rodríguez, M. Florencia, Rodríguez, Paula. 2007. *Cartoneros: ¿Una práctica individual o asociativa?. Ciudad de Buenos Aires, año 2004-2005*, Buenos Aires, Cuaderno de Trabajo N° 75, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

GCBA. 2003. *Aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para los servicios de higiene Urbana*. Decreto N° 1.838/GCBA/03, de fecha 8/10/2003

GCBA. 2004. *Contratación del servicio público de Higiene Urbana para cinco zonas de la ciudad autónoma de Buenos Aires, aprueba licitación pública nacional e internacional 6(93- Zonas 1, 2, 3, 4 y 6*. Decreto N° 1390, del 4/8/2004.

GCBA. 2005. Resolución SPT y DS N° 50/05. "Establece la obligación de separar residuos domiciliarios". Publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (BOCBA) N° 2135 del 23/2/2005.

GCBA. 2006. Ley N° 1854 de *Gestión integral de los residuos sólidos urbanos*, sancionada el 24/11/2005. Publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (BOCBA) N° 2357 del 12/1/2006.

Magnani, Esteban. 2006. "Pirámides de Papel" en Suplemento *Cash*, *Página 12*, 26/3/2006.

Paiva, Verónica. 2004. "Las cooperativas de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires. 2003" en *Theomai, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, Número especial, invierno 2004 (disponible en [www.revista-theomai.unq.edu.ar/numespecial2004/artpaivanumespec2004.htm](http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numespecial2004/artpaivanumespec2004.htm))