

## **Grupo 11: Producción y autogestión del trabajo en la economía social**

### **La legislación de la actividad cartonera como política social. Una aproximación al estudio de las normativas vinculadas con la tarea de los recuperadores urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

#### **Nicolás Villanova**

Becario de CONICET con lugar de trabajo en Instituto Gino Germani.

Uriburu 950, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

nicovillanova@yahoo.com.ar

#### **Introducción**

Durante los años previos a la crisis del 2001 y, sobre todo, luego de la devaluación pos 2002, la actividad de recolección y venta de materiales reciclables se masificó. De este modo, una elevada cantidad de población comenzó a dedicarse al cartoneo como una forma de paliar la crisis. En particular, las calles porteñas fueron un escenario propicio para recoger materiales debido al elevado consumo de la población y, consecuentemente, el desecho de productos potencialmente recuperables. El cartonero es el primer eslabón de un circuito que finaliza con las empresas que utilizan el material reciclable como materia prima para la producción de otros bienes. Entre ambos sujetos intervienen otros que compran a los primeros y venden a las segundas, es decir, los depósitos o camiones compradores.

Dada la masificación del fenómeno y la crisis social más general, el Estado se vio en la necesidad de generar políticas sociales. Una manera de analizar estas políticas es a través de la observación de las leyes vinculadas con nuestro objeto de estudio, puesto que toda medida de este tipo asume una forma jurídica. De este modo, el Estado se vio en la necesidad de regular la actividad en términos legislativos, sobre todo, teniendo en cuenta que la misma se encontraba prohibida por una ordenanza sancionada durante la última dictadura militar.

El objetivo de esta ponencia es describir y analizar los aspectos legales de la actividad cartonera y estudiar qué influencia tuvieron en las condiciones laborales de los cartoneros, entre los años 2003 y 2010. Como veremos, las normativas dejan ciertos “vacíos legales” en perjuicio de los recuperadores. A pesar de que en los argumentos señalados en la legislación se propone la mejora en las condiciones laborales de los cartoneros, en la realidad tuvo ciertas limitaciones,

específicamente en materia de política laboral y de seguridad social. Como fuentes utilizo leyes, ordenanzas, decretos y resoluciones sancionados por la legislatura porteña, las versiones taquigráficas de los debates de las leyes, artículos periodísticos y entrevistas en profundidad.

### **La ley 992: contexto de su sanción y antecedentes legislativos**

La ley 992, o también llamada “Ley de los cartoneros”, fue discutida en la legislatura durante el mes de diciembre de 2002 y sancionada a principios de 2003.<sup>1</sup> Su aparición se enmarca en un contexto de crisis y movilizaciones sociales, donde los cartoneros fueron uno de los protagonistas. De este modo, en el mes de agosto de 2002 los recuperadores que utilizaban el Tren Blanco realizaron 2 piquetes en las vías en reclamo de mejores condiciones para su traslado. Uno de los cortes se produjo a la altura de la localidad de Victoria (ex ferrocarril Mitre, ramal Retiro-Tigre) donde un grupo de 60 cartoneros impidió el tránsito por un plazo de 7 horas, en reclamo de una mayor cantidad de furgones para transportar sus carros. El segundo corte de vía se produjo, una semana después, a la altura de la estación Coghland (ex ferrocarril Mitre, ramal Retiro-José León Suárez) en reclamo de un cambio de horario. A su vez, uno de los ejemplos más paradigmáticos de la presión social ejercida por los cartoneros ocurrió en el mes de septiembre de 2002. Unas 1.000 personas, entre los que se encontraban cartoneros y desocupados, marcharon hasta la Plaza de Mayo en reclamo de alimentos, puestos de trabajo y pases libres para viajar en tren. Los manifestantes, todos nucleados en el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (MIJP) y un sector de la Corriente Clasista y Combativa (CCC), iniciaron su protesta en la zona sur de Capital Federal. En primer lugar, concentraron y cortaron el puente Pueyrredón. Luego de varios minutos de corte, la caravana continuó su recorrido por la Capital pasando por la Avenida 9 de Julio, la sede del Ministerio de Desarrollo Social, el PAMI y el Gobierno de la Ciudad. También marcharon hacia algunos supermercados y a la estación Constitución del ex ferrocarril Roca. La protesta finalizó en Plaza de Mayo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Para el tratamiento de una ley en la legislatura, previamente un diputado debe presentar un proyecto en una Comisión y allí debe ser aceptado para su tratamiento general. Una vez aceptado, los integrantes de la comisión pueden proponer modificaciones al proyecto antes de enviarlo a su votación general. Si el proyecto es votado por mayoría en la legislatura se discute en particular artículo por artículo. Luego, si la mayoría no acuerda en algún artículo puede ser eliminado.

<sup>2</sup>Diario *Clarín*, 07/09/2002.

Otro elemento a tener en cuenta para entender la sanción de la ley es la masificación de los cartoneros en todo el ámbito metropolitano y, específicamente, en la ciudad porteña. En este sentido, cifras no oficiales y estimaciones realizadas por investigadores de la Universidad de General Sarmiento, señalaban que en 1999 había unas 25.000 familias que vivían de la recolección y venta de materiales reciclables en toda el área metropolitana, mientras que en 2001 se calculaban aproximadamente 100.000 en la misma zona.<sup>3</sup> Por su parte, desde la sanción de la ley 992 hasta diciembre de 2003 se habían inscripto en el Registro Único de Recuperadores Urbanos un total de 8.153 cartoneros, quienes residían en la ciudad porteña y en provincia, aunque recolectaban exclusivamente en la Ciudad de Buenos Aires.

A pesar de lo mencionado anteriormente, paradójicamente, el gobierno porteño de Aníbal Ibarra lanzó un plan piloto<sup>4</sup> de recolección de materiales reciclables en el barrio de Once, durante el mes de julio de 2001, con el objetivo de desalentar la actividad del cirujeo en la calle.<sup>5</sup> La tarea consistía en que un recolector de residuos pasaba por los negocios y edificios y se llevaba las bolsas con el material diferenciado, es decir, la basura reciclable era separada de la no reutilizable. Esas bolsas eran depositadas en dos camiones de la empresa CLIBA, uno por cada tipo de basura. En el largo plazo, el objetivo del plan era reciclar el material que se descartaba e iba a parar al relleno sanitario. También se intentaba disminuir la tala de árboles por intermedio de la reutilización del papel y el cartón. En el corto plazo, según el secretario de Medio Ambiente porteño, Eduardo Ricciuti, se buscaba “crear acciones que desalienten el cirujeo” en la calle con el objetivo de mejorar las condiciones de salubridad de la vía pública y evitar que los cirujas rompan las bolsas de basura.<sup>6</sup> En su lugar, se pregonaba la idea de crear micro-emprendimientos para integrar a los cartoneros.<sup>7</sup> Según fuentes periodísticas, los cartoneros sentían “que su fuente de ingresos [estaba] amenazada y [ofrecían] bastante resistencia”.<sup>8</sup>

Finalmente, el 17 de octubre de 2001 se realizó una jornada de discusión en la legislatura porteña bajo el nombre de “El trabajo no es basura”, organizada y coordinada por el diputado del bloque justicialista, Eduardo Valdés. El objetivo era comenzar a elaborar estrategias para resolver el problema de los residuos domiciliarios y la situación de los cartoneros. Los participantes fueron los

<sup>3</sup>Schamber, P. y Suárez, F.: *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*, Ediciones Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

<sup>4</sup>Programa Puerta a Puerta en el marco del Plan Buenos Aires Recicla.

<sup>5</sup>Diario *Clarín*, 11/09/2001

<sup>6</sup>*Ídem*.

<sup>7</sup>Diario *La Nación*, 01/07/2001.

<sup>8</sup>Diario *Clarín*, 11/09/2001.

delegados del Tren Blanco y de las cooperativas cartoneras (Nuevos Rumbos y El Ceibo), legisladores, funcionarios, el subsecretario de Medio Ambiente porteño Eduardo Ricciuti, asociaciones vecinales, representantes de cuatro empresas recolectoras, representantes del CEAMSE y periodistas. Los miembros de las cooperativas cartoneras propusieron la eliminación de los intermediarios, la creación de centros de acopio y selección y el permiso para recoger materiales de las calles con sus carros, sin perjuicio del accionar policial. En este sentido, uno de los representantes de la cooperativa del Tren Blanco sostuvo que “en vez de salir a pedir planes Trabajar, queremos que nos dejen trabajar con nuestras carretas”.<sup>9</sup> Este reclamo se enarbolaba en la medida en que el cirujeo se encontraba expresamente prohibido desde el año 1977, a partir de la sanción de la ordenanza municipal n° 33.581.<sup>10</sup>

En términos legislativos, la ley 992 tuvo un antecedente inmediato. Fue el decreto n° 1.258, sancionado el 30 de septiembre de 2002. Allí se dictaminaba que “en todos los edificios públicos, pertenecientes al Gobierno de la CABA, se deben separar las fracciones de residuos de papel y cartón que se desechen”. De este modo, se implementaba el deber de separar la basura en origen para que, posteriormente, se recolectaran los materiales reutilizables. A su vez, la norma propiciaba el cambio de hábito debido a la “aparición de los cartoneros, como una consecuencia de la crisis social y económica”, y que, a partir de esos cambios, se obtendría “un beneficio para el conjunto de la sociedad, permitiendo al mismo tiempo aliviar la situación de los más desamparados y mejorar la limpieza de la ciudad”. Otra ventaja que consideraba la norma era la revalorización de los desechos reingresándolos en la cadena productiva por intermedio del su reciclado. Sin embargo, no quedaba claro quién recolectaría esos residuos o de qué manera.

*a. El ideal del proyecto de ley*

Los temas fundamentales tratados en la discusión general del proyecto fueron, por un lado, el reconocimiento y legalización de la actividad cartonera y, por otro, los beneficios que generaría dicha tarea. Dentro de estos últimos se encontraban la limpieza de la ciudad, prolongar la vida útil de los rellenos, debido a la baja en la cantidad de basura para enterrar como producto del reciclado

---

<sup>9</sup>Diario *Clarín*, 18/10/2001.

<sup>10</sup>El cirujeo se encontraba prohibido ya desde la década de 1960 y primeros años de la de 1970. El objetivo de la ordenanza de 1977 fue reunir en un mismo texto legal varias resoluciones vinculadas con la limpieza de la ciudad y las calles, entre las que se encontraba la prohibición de remoción y comercialización de materiales desechables.

y el ahorro económico tanto para las empresas papeleras como para el gobierno de la ciudad. A pesar de considerar el proyecto de ley como un parche para la realidad de ese contexto, los diputados firmantes del despacho de mayoría hicieron hincapié en que la ley debía no sólo contemplar la realidad de los cartoneros, sino también evaluar los contratos de las empresas concesionarias de recolección de basura.

A su vez, la diputada Marcela Larrosa (UCR) argumentaba que el reconocimiento de la actividad de los cartoneros implicaba una contribución en dos aspectos: por un lado, otorgarles una “ocupación legal y digna”; y, por otro lado, la limpieza de la ciudad. Por su parte, el diputado Eduardo Valdés (BJ) reivindicaba la derogación de la ordenanza sancionada durante la última dictadura militar. Desde su perspectiva, la ley no era una solución a la masificación del fenómeno de los cartoneros. En este sentido, el diputado pregonaba la idea de que las personas dedicadas a la recolección y venta de materiales reciclables “vuelvan a poder vivir de los oficios que tenían antes de comenzar a realizar esta actividad”. Otro argumento sobre los beneficios que generaría la regulación de la actividad cartonera estaba vinculado con el ahorro de dinero destinado a la compra de materiales reciclables para su utilización como materia prima. Desde esta perspectiva, Valdés señaló que

“el año pasado [2001], en el año más duro que tuvimos los argentinos de endeudamiento externo, de *default*, y en virtud de todas las vicisitudes que pasamos, la Argentina se dio el lujo de comprar sólo a Brasil –que es lo que pudimos investigar– 100 millones de dólares de papel reciclado y 85 millones de dólares de vidrio reciclado. Mientras compramos eso afuera, enterramos el papel, el plástico, el metal. Es decir, todos los elementos reciclables los enterramos en los famosos rellenos sanitarios”.<sup>11</sup>

Por estas razones, la normativa propuesta por mayoría (y posteriormente aprobada) dictaba que “el Poder Ejecutivo incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente” (Art. 2°). Es decir, se permitía la actividad de recolección y venta de materiales reciclables y, consecuentemente, quedaban derogados los artículos 6° y 22° de las ordenanzas n° 33.581 y 39.874 sancionados durante la última dictadura militar por los cuales se prohibía y multaba en caso de recolectar y comercializar basura.

Otros artículos específicos de la ley ponen en evidencia ciertos aspectos vinculados con el ideal que se perseguía en la sanción del proyecto. El artículo 4°, propuesto por mayoría, planteaba como uno de sus objetivos: “prever la eventual asignación de zonas de trabajo considerando la preexistencia

---

<sup>11</sup>Versión Taquigráfica n° 53: 05/12/2002. Disponible en [www.legislatura.gov.ar/vt.php](http://www.legislatura.gov.ar/vt.php).

de cooperativas, personas físicas u otras formas asociativas de recuperadores” (inciso “b”). El diputado Valdés señaló la importancia de este inciso. Su propósito era que “el Poder Ejecutivo contemple la adjudicación de zonas de trabajo para el desempeño de su actividad a los recolectores informales”. Según sus términos, otro de los objetivos era mantener el orden y el control de la actividad. Al parecer, Valdés reivindicaba la tarea de aquellos cartoneros que recogían en barrios con la colaboración de los vecinos. Su objetivo era que la actividad se desarrollara desde la “separación en origen”. O sea, de la misma forma que en la actualidad lo hace la cooperativa El Ceibo: en un barrio determinado, el cartonero pasa por todas las viviendas, toca el timbre y le pide al vecino la basura reciclable para, posteriormente, acopiarla.<sup>12</sup> Esta idea quedó plasmada en una de sus intervenciones, durante la discusión del inciso en cuestión:

“este párrafo fue incorporado a pedido de la mesa de consenso entre el Poder Ejecutivo y representantes de cartoneros y cooperativas, y está dirigida a que el Poder Ejecutivo, en el momento de llevar a la práctica este inciso, respeta los que ya están desarrollando su trabajo en una zona determinada. Un ejemplo de esto es el Convenio que firmó el Poder Ejecutivo con la Cooperativa ‘El Ceibo’ hace unos meses atrás en la cual se establece Palermo como zona de trabajo”.

La redacción inicial del inciso “b” del artículo en cuestión fue modificada en algunos aspectos. La diputada Larrosa (UCR) propuso la eliminación de la palabra “eventual”. Por su parte, Latendorf señaló que, dadas las “características fundamentalmente individuales de esta forma de trabajo”, el texto debiera anteponer la palabra “personas físicas” por sobre las cooperativas puesto que, de la otra manera, “la referencia parece sólo a formas asociativas y de recuperadores”. Según el legislador Campolongo (JS) no quedaba esclarecido quién asignaría esas zonas. También propuso una redacción donde quedara diferenciado que las exigencias de las empresas PyMES no debieran ser las mismas que las cooperativas “de distinta escala”. Es decir, esas exigencias debían ser más fáciles de cumplir para las empresas más vulnerables. Estos cuestionamientos no fueron tomados en cuenta y tampoco respondidos. En cambio, sí fue considerada la propuesta de incorporar en dicho texto la palabra “mutuales”. Siguiendo con la argumentación de esclarecer la prioridad de cooperativas y recuperadores, la diputada Méndez (PH) propuso incorporar la palabra “priorizar” en lugar de “prever”. A pesar de no acordar con esto último por considerar que el término “prever” le

---

<sup>12</sup>Cristina Lezcano, presidenta de la cooperativa El Ceibo, señaló que a pesar de su trabajo en el barrio, la mayor cantidad de materiales reciclables era proveniente de la recolección diferenciada que llevaba a cabo la empresa CLIBA. Entrevista realizada el 04/09/2008, en poder del autor.

otorgaría una “situación jurídica más fuerte a los recuperadores informales con respecto a las zonas en las que actualmente están trabajando”, el diputado Doy informó la redacción final del inciso en cuestión, teniendo en cuenta las intervenciones de algunos diputados. El artículo se votó, aprobó y quedó redactado de la siguiente manera: “Priorizar la asignación de zonas de trabajo, considerando la preexistencia de personas físicas, cooperativas y mutuales”.

Los artículos 5° y 6° plasmados en el proyecto del despacho de mayoría establecían el registro de los cartoneros, en el primer caso, y el de cooperativas y PyMES vinculadas con la actividad en el segundo. La redacción inicial del artículo 5° era la siguiente:

“Créase el Registro Único Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables. La autoridad encargada de la confección del Registro proveerá a los inscriptos una credencial para ser utilizada durante el desarrollo de su actividad. También promoverá la utilización de vestimenta de trabajo y guantes”.

La justificación de Valdés respecto de este artículo fue que la institucionalización de la actividad de los cartoneros tendía a “conferirles mayor identidad como trabajadores”. A su vez, señalaba que la entrega de la credencial serviría para individualizarlos y generaría una mayor confianza con los vecinos. Desde su perspectiva, el propósito de la credencial era que “ni la policía, ni los que se oponen podrán perturbar a los recuperadores (...) con la burda excusa de que detrás de un cartonero se esconde un delincuente”. En el tratamiento del artículo, el diputado Doy propuso una modificación: en lugar de “promover” el uso de vestimenta de trabajo y guantes, el gobierno de la ciudad debía proveerla. Por una cuestión de estilo, el legislador Alimena propuso la palabra “suministrar”. También señaló la pertinencia de incorporar en el mismo artículo que se tendería a incorporar el “equipamiento necesario para equiparar la recolección al sistema de higiene urbana”. Según sus términos, este agregado apuntaba a no suministrar solamente guantes y vestimenta.

Por su parte, el diputado Caeiro (UCR) propuso la obligatoriedad del registro con la finalidad de que tuviera “un verdadero efecto”. En esta misma línea argumentativa, Doy indicó que la importancia de esta obligación era el ordenamiento de la tarea. El único que se opuso a esta medida fue Latendorf quien consideraba que la obligatoriedad del registro significaría la discriminación de los cartoneros y el perjuicio para aquellos que no se registraran. Además, el

“registro es un mapeo para que las empresas sepan cuáles son las zonas más rentables y así puedan ser asignadas a ellas. (...) este registro –como ya lo dije el jueves pasado– es la puerta de entrada para que los cartoneros sean

mirados con cariño por la AFIP. ¿Cuánto tiempo pasará hasta que les hagan pagar impuestos? ¿Cuánto pasará para que se cree el ‘monotributito cartonero’?”

A pesar de la disidencia, el artículo se votó, se aprobó y su redacción final incorporó su obligatoriedad, que debía suministrar ropa de trabajo y guantes y que debía tenderse a la incorporación de equipamiento necesario.<sup>13</sup>

El artículo 6° del proyecto tenía como objetivo crear “el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas relacionadas con la actividad”. Su redacción no tuvo ninguna modificación, a pesar de una propuesta realizada por el diputado Campolongo que, luego de la intervención de Valdés, fue retirada. Este último argumentó que el objetivo del artículo era facilitar información tanto a cartoneros como a aquéllos que quisieran vincularse con el circuito del reciclado, con fines comerciales. A su vez, y desde su perspectiva, el único sentido del registro de cooperativas y PyMES era “terminar con la intermediación de los depósitos y de los acopiadores que explotan a los cartoneros”. De este modo, lo que se buscaba era que

“el cartonero vea el registro para detectar qué pequeña empresa requiere el plástico, el papel o el metal que juntó para que se lo pueda vender directamente. (...) Hoy, un cartonero vende en 0,35 pesos –antes era de 0,40 pesos el kilo, pero últimamente bajó el precio– el kilo de papel y la papelería que recicla en el depósito lo vende a 0,80 pesos. Si nosotros logramos que los que requieren del insumo se acerquen al trabajador informal, creo que vamos a lograr optimizar el recurso del trabajador y posibilitar que se termine la intermediación parasitaria que, en muchos casos, está vinculada con los camiones llenos de gente en estado desesperante –como dije en la sesión anterior– que vemos ingresar al micro o macrocentro”.

Esta ley fue reglamentada por intermedio del decreto n° 622, en el mes de mayo de 2003. Allí se dictaminaba que el registro de cartoneros como de cooperativas y PyMES era gratuito. Se especificaba que los recuperadores inscriptos se encontraban “habilitados para recolectar las bolsas con residuos reciclables y todo otro material reciclable que haya sido descartado y que se encuentre depositado en la vía pública”. También podrían establecer acuerdos con los llamados “generadores” de materiales reciclables para el retiro en forma directa de dichos productos (Art. 6°). Los trámites

---

<sup>13</sup>La redacción final quedó de la siguiente manera: “Créase el Registro Único Permanente y Obligatorio de Recuperadores de Materiales Reciclables. La autoridad encargada de la confección del Registro proveerá a los inscriptos una credencial para ser utilizada durante el desarrollo de su actividad y suministrará vestimenta de trabajo y guantes. Se tenderá al equipamiento necesario para equiparar la recolección al sistema de Higiene Urbana”.



de inscripción y registro debían ser realizados en los Centros de Gestión y Participación correspondiente a la zona de recolección de cada cartonero, presentando cualquier documento que acredite identidad, fotocopias del mismo y 4 fotos color de 4 x 4 que, en caso de no poder solventar su gasto, serían suministradas en forma gratuita por el registro central. A su vez, al momento de retirar la credencial, se entregaría a cada cartonero una pechera, un par de guantes y cinta autoadhesiva reflectante. Su vigencia sería por 2 años y, previamente a su vencimiento, el cartonero debía gestionar su renovación. A su vez, se otorgaba prioridad de trabajo en determinadas áreas a las personas físicas, cooperativas y mutuales preexistentes y que ya estuvieran trabajando. En este sentido, la información de las áreas cubiertas por cartoneros se encontraba disponible para ser consultada en los registros zonales y en el central (Art. 16°). Además, los recuperadores debían informar el recorrido o zona de recolección. De este modo, cada CGP elevaría un mapa de distribución de la actividad a la coordinación del programa que estaría monitoreado por la Mesa de Diálogo (Art. 17°).

La reglamentación de la ley dejaba en claro cuáles eran los deberes de los cartoneros. En este sentido, los recuperadores debían portar durante el desarrollo de su actividad en la vía pública la credencial emitida por el gobierno (Art. 18°). A su vez, si un cartonero obtenía una sentencia condenatoria firme por cualquier delito cometido en el momento en el que se encontraban ejerciendo su labor, perdería “automáticamente la habilitación para el ejercicio de su oficio, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y/o penales que le correspondieren” (Art. 19). Algo semejante ocurría si el recuperador incurría en faltas y/o contravenciones reiteradas (Art. 20°). Sin embargo, no todos los artículos sancionados en la ley 992 fueron reglamentados por intermedio de este decreto. El artículo referido al registro de cooperativas y pequeñas y medianas empresas fue reglamentado recién en el año 2006, luego de la sanción de la ley 1.854.

En resumen, desde la perspectiva de los legisladores, la ley garantizaba que el trabajo de los cartoneros generaría un ahorro económico para las empresas que utilizan el material reciclable como materia prima, la limpieza de la ciudad. A su vez, la regulación de la actividad proponía erradicar a los intermediarios y, en su lugar, crear cooperativas debidamente registradas. En cuanto a los cartoneros, la normativa permitía la recolección y venta a aquellos formalmente registrados y habilitados para tal fin. Sin embargo, en materia de seguridad laboral la legislación carecía de sustento.

*b. La creación de guarderías como desprendimiento de la ley 992*

Unos meses después de sancionarse la ley 992, el 6 de noviembre de 2003, la legislatura dictó el despacho n° 3.136 solicitando la creación de guarderías para hijos de cartoneros en momentos en que éstos se encontraran recorriendo las calles en busca de materiales reciclables para vender.<sup>14</sup> La medida se enmarcaba en el Art. 6° de la Ley 992, según el cual se establecía la “implementación de programas destinados a la capacitación y atención de la salud de los trabajadores y su grupo familiar”. En este sentido, el despacho consideraba que en las guarderías “los niños y adolescentes podrían realizar actividades de recreación, de estudio, de vinculación social, de prevención de la salud, controles sanitarios, y de alimentación, pudiendo brindar un refrigerio o plato de comida”.<sup>15</sup> El Gobierno porteño puso a disposición dos guarderías para hijos de cartoneros. La población beneficiaria sería todos los niños de 4 a 14 años, hijos de cartoneros, donde se brindarían prestaciones educativas, sanitarias, recreativas, deportivas y de descanso, servicios de merienda y cena. Cada una de esas instalaciones tendría una capacidad de recepción de 50 niños cada una. A su vez, las condiciones de acceso eran la presentación de un certificado de inscripción en el Registro de Recuperadores Urbanos por parte de los adultos y los DNI tanto del adulto como del niño. Las guarderías se ubican en el Polideportivo “Don Pepe”, cuya dirección es Aristóbulo del Valle y Herrera, y en Parque Chacabuco, ubicada en Av. Eva Perón 1.410.<sup>16</sup> Hasta el mes de octubre de 2006, los inscriptos en ambas guarderías sumaban un total de 60 niños, con una afluencia diaria intermitente de 15 usuarios promedio.<sup>17</sup>

A partir del mes de septiembre de 2009, la ONG Fundación Che Pibe se hizo cargo de gestionar la guardería para hijos de cartoneros provenientes de la zona de Villa Fiorito y Villa Caraza, partido de Lomas de Zamora, miembros de la cooperativa El Amanecer de los Cartoneros. Se trata de la agrupación nucleada en el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es el responsable de los gastos operativos de la guardería, luego de un convenio firmado entre el grupo de cartoneros y las autoridades porteñas.<sup>18</sup> La guardería se enmarca

---

<sup>14</sup>La medida fue presentada por el Diputado Marcelo Vensentini como producto de un proyecto presentado por alumnos de la Escuela n° 10 D. E. N° 12 “Coronel de Marina Leonardo Rosales” en el marco del Programa “La Legislatura y la Escuela”.

<sup>15</sup>Despacho n° 3136. Ver: Acta de la 24ª Sesión Ordinaria– 6 de noviembre de 2003; Versión Taquigráfica N° 35: Creación de guarderías para hijos de cartoneros.

<sup>16</sup>[www.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/niniez\\_adolescencia/chicoscalles/cartoneritos.php?menu\\_id=19460](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/chicoscalles/cartoneritos.php?menu_id=19460).

<sup>17</sup><http://parlamentario.com/articulo-174.html>.

<sup>18</sup>Diario *Página/12*, 08/02/2010.

en un proyecto que brinda educación popular y asiste a 145 niños desde los 3 meses de edad hasta los 14 años. Allí meriendan, juegan, hacen sus tareas, se bañan, cenan, ven películas o leen cuentos, mientras que a los más chicos, al finalizar la jornada, se los hace dormir hasta que sus padres los retiran. A las 16:30 hs un micro del MTE busca a los niños por sus casas y los deja en la guardería, que funciona de domingos a viernes, durante todo el año.<sup>19</sup>

Este proyecto de gestión de ONG's en ámbitos de asistencia para niños forma parte de un proceso más general de desvinculación por parte del Estado de dichos centros, a partir del gobierno macrista. De este modo, en abril 2009 se dictó el decreto n° 306 según el cual se creaba el Programa "Centros de Primera Infancia". El objetivo era que el Gobierno seleccionaría a Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes ser harían cargo de los centros asistenciales para niños. Dicha gestión implicaba "la suma de aportes gubernamentales, con el trabajo técnico-profesional de las Organizaciones de la Sociedad Civil quienes asumirán en forma exclusiva la responsabilidad de implementación de cada Proyecto, manteniendo indemne al GCBA ante cualquier eventual reclamo".<sup>20</sup> Estas organizaciones recibirían 900 pesos por niño por parte del Estado para la garantía de su gestión.

Cabe destacar que un informe realizado por la Asesoría General Tutelar (AGT) habría encontrado irregularidades en el conjunto de los centros con posterioridad a la desvinculación del Estado. En este sentido, la AGT criticó "el proceso de selección de personal, el margen de discrecionalidad en la asignación de vacantes, las condiciones edilicias de algunos de los centros y la necesidad de contar con DNI para poder inscribirse".<sup>21</sup> Según el informe, en los centros de primera infancia no se estaría aplicando el Estatuto Docente, de modo que las maestras jardineras eran contratadas "mediante el régimen monotributista y no se reconocen los derechos laborales".

En el caso particular de la Guardería gestionada por la Fundación Che Pibe, los educadores serían "polifuncionales". Las personas que allí trabajan "muchas veces deben hacer de enfermeros".<sup>22</sup> Además, la guardería se encuentra en una situación irregular en la medida en que el convenio firmado con el Gobierno porteño tenía un plazo de un año. Por último, otro de los coordinadores de

<sup>19</sup><http://www.cartoneando.org.ar/content/guarderia-amanecer-de-los-pibes-0>.

<sup>20</sup>Ver decreto n° 306/2009.

<sup>21</sup>*Diario Z*. 14/04/2011.

<sup>22</sup>Datos extractados de entrevista a Liliana Ortiz, coordinadora de la guardería, en: *Diario Página/12*, 08/02/2010.

la fundación señaló el incumplimiento por parte del gobierno porteño en los retrasos de los depósitos bancarios al emitir la partida presupuestaria mensual.<sup>23</sup>

La creación de guarderías como política del Estado presenta ciertos límites. Por un lado, no abastece al conjunto de los hijos de cartoneros. En primera instancia se crearon sólo dos ámbitos de asistencia para niños que sólo tenían capacidad para 100 beneficiarios, en momentos en los cuales la población cartonera registrada en la Ciudad de Buenos Aires y mayor de 18 años era de 6.775, mientras que, para el año 2005, la cantidad de niños menores de 14 años era de 419. Por otro lado, la gestión de guarderías por parte de ONG's por la desvinculación del Estado reproduce ciertas irregularidades en dichos ámbitos, a la vez que precariza la situación del personal que, en muchas ocasiones cumple funciones que no debería o no se encuentra apto para realizar.

*c. La denuncia del trabajo infantil como consecuencia de su aval por la ley de los cartoneros*

El 12 de marzo de 2004, Patricia Bullrich denunció al Gobierno porteño por permitir el trabajo de cartoneros menores de edad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>24</sup> En ese entonces, la ex candidata a jefa de gobierno señaló que la ley prohibía que los menores de edad de entre 14 y 18 años

“trabajen más de seis horas, en horario nocturno y en condiciones de peligrosidad, penosidad e insalubridad. En este caso, la comuna empadronó a menores de edad, les dio credenciales para que formen parte de la red de recolección informal de residuos, no les otorgó los elementos para cuidar la salud y, lo peor de todo, es que avala que esos chicos no vayan al colegio y vivan en la calle”.<sup>25</sup>

Según sus términos, la ley 992 habilitaba el empadronamiento de menores de edad dedicados a la recolección y venta de materiales reciclables. En este sentido, la denunciante solicitó a la Defensoría del Pueblo que recomendara al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el

“cese de este registro en cuanto a menores se refiere y la toma de medidas adecuadas para la reinserción escolar y socio-laboral en condiciones de dignidad (...); la visita periódica de asistentes sociales, el control médico en

<sup>23</sup>Diario *Página/12*, 08/02/2010.

<sup>24</sup>La denuncia corresponde a la causa con expediente n° 11797/0 del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad n° 9, Secretaría 18.

<sup>25</sup>Diario *La Nación*, 12/03/2004.

hospitales públicos, la entrega de becas para la asistencia escolar (...); [solicite] la lista completa de los menores anotados en el registro (...); y, [realice] un seguimiento personalizado de cada uno de los menores anotados en dicho registro, cuya explotación ilegal hasta ahora se autoriza, para verificar el efectivo cumplimiento de las mencionadas recomendaciones de asistencia”.<sup>26</sup>

A partir de este pedido, la Defensoría del Pueblo exigió un informe a la Dirección General de Estadística y Censos quien suministró los siguientes datos entre otros: hasta el 31 de diciembre de 2003 se registraban 1.313 menores de 18 años como recuperadores, de un total de 8.153 (16 %). Además, el informe aclaraba que la edad mínima para responder el cuestionario previo al registro era de 14 años, por lo tanto, no existía un registro de los niños cartoneros menores de esa edad. La información vinculada con el grado de nivel escolar alcanzado indicaba que el 77,7 % no había llegado a la instancia de la educación media. Como dato complementario, el informe señalaba que el 32,4 % del total de cartoneros no tenía estudios primarios completos.

El 9 de junio de 2004 se dictó la sentencia luego de la denuncia de Patricia Bullrich y Fernando Caeiro contra el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la finalidad de arbitrar los medios para el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño. En ella se denunciaba la violación de

“la Constitución, los Acuerdos Internacionales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley n° 20.744 de Contrato de Trabajo, la Ley n° 19.587 de Higiene y Seguridad, al utilizar a personas menores de edad para realizar tareas de recolección de residuos. Estas tareas [desarrolladas por los menores cartoneros] son, a su juicio, insalubres y se efectúan en horario nocturno”.<sup>27</sup>

El Juez a cargo de la causa señaló en la sentencia que correspondía “calificar como trabajo la actividad desarrollada por los menores con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, incluidos en el registro. No obstante, distinguía la situación de aquellos cartoneros menores de edad que tenían entre 15 y 17 años, de aquellos que eran menores de 15. Respecto de los primeros, el Juez habría señalado que

“el trabajo que realizan estos menores es altamente insalubre y peligroso. Pero agrega que sería fallar de espaldas a la realidad si no advirtiera que el ingreso que generan es, en la mayoría de los casos, vital para el mantenimiento

<sup>26</sup>Informe Defensoría del Pueblo. 6/07/2004.

<sup>27</sup>*Idem.*

y subsistencia de los propios menores y de su grupo familiar. Pero que aún así debe brindarse a los mismos la posibilidad concreta de continuar con sus estudios en el caso de manifestar su voluntad en tal sentido”.<sup>28</sup>

Sin embargo, respecto de los menores de 15 años, el Juez sostuvo que de acuerdo a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la edad mínima para trabajar no debía ser inferior a la edad en que cesa la educación escolar, es decir, los 15 años. De este modo, establecía la edad mínima del trabajo cartonero.

A partir de estas consideraciones, la sentencia habría resuelto ordenar al Gobierno de la Ciudad que:

- 1) disponga la caducidad inmediata de todas las credenciales entregadas a personas menores de 15 años de edad (plazo de 10 días);
- 2) otorgue a los habitantes de la Ciudad indicados en el punto anterior una beca escolar para que continúen los estudios en caso de haberlo abandonado, otorgándole un subsidio que reemplace los ingresos que obtenían por la actividad cartonera;
- 3) cite a las personas responsables de los cartoneros menores de edad (entre 15 y 17 años) a los que se hubiere entregado la credencial para que autoricen la realización de la actividad de los menores a su cargo, bajo el apercibimiento de la caducidad de la credencial otorgada (plazo de 40 días);
- 4) previo a la entrega de toda credencial a menores de entre 15 y 17 años, la autoridad de aplicación debía: a) requerir autorización a su responsable; b) requerir constancia de evaluación psicofísica del adolescente y vacunación, ambas expedidas por hospital público; c) entregar simultáneamente vestimenta de trabajo y guantes;
- 5) otorgue a los habitantes de la Ciudad de entre 15 y 17 años inscriptos en el registro la posibilidad de que opten por culminar sus estudios en lugar de seguir ejerciendo la actividad cartonera, una beca escolar que le permita cumplir dicho objetivo, otorgándoles paralelamente un subsidio que reemplace los ingresos obtenidos por el cartoneo, debiéndose acreditar el efectivo cumplimiento de la opción ejercida con un certificado de alumno regular, que deberá presentarse periódicamente, a los fines de percibir el subsidio que se ordena por el presente.

Esta sentencia tuvo su amparo legal. De este modo, el 22 de febrero de 2005 se sancionó el decreto n° 212 según el cual se debía otorgar un subsidio de 205 pesos mensuales a cartoneros menores de edad residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se encontrasen inscriptos en el Registro de Recuperadores Urbanos, hasta que cumplieran los 18 años (Art. 1°). En sus consideraciones, la norma señalaba que según lo había informado el Programa de Recuperadores

---

<sup>28</sup> *Idem.*

Urbanos (dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente), la cantidad de adolescentes habitantes de la Ciudad de entre 15 y 17 años registrados que hasta ese momento habían ejercido la opción que ordena la sentencia ascendía al número de ocho (8). Por ello, se delegaba a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de otorgar el subsidio a los menores de entre 15 y 17 años domiciliados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires inscriptos en el Registro de Recuperadores Urbanos la opción de culminar sus estudios en lugar de continuar sus tareas como cartonero. Por su parte, el monto estipulado de 205 pesos era el equivalente al ingreso mensual de los cartoneros, quienes habrían informado esa suma al momento de llenar los formularios de inscripción.

El incumplimiento del decreto n° 212 llevó a una serie de denuncias y reclamos con el objetivo de darle mayor alcance a la norma y ejecutar los subsidios a los menores cartoneros. De este modo, el 18 de agosto de 2005, la justicia porteña por intermedio del Juez Roberto Gallardo, ordenó al jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, que otorgue las becas de 205 pesos mensuales a los cartoneros por cada hijo menor de 17 años. Esta medida habría sido solicitada por un grupo de cartoneros quienes habrían presentado un recurso de amparo y reclamado al juez que sus ingresos mensuales no llegaban a los 250 pesos y que algunos de ellos los complementaban con la percepción de planes Jefes y Jefas de Hogar. Los cartoneros fueron representados por la ONG Casa de Justicia, con el patrocinio de la abogada Graciela Freijido.<sup>29</sup> El motivo de la denuncia era el incumplimiento del decreto n° 212 por parte del gobierno porteño, quien sólo habría becado a 3 niños y otorgado subsidios a otros 8. Según Gallardo, el gobierno habría inhabilitado a los niños a trabajar, pero nunca habría registrado al resto de los cartoneros menores de edad.<sup>30</sup> Por este motivo, Gallardo habría ordenado la entrega de subsidios a partir del 1° de septiembre siguiente. Según sus términos, “la causa Bullrich sólo era aplicable a quienes ya estaban inscriptos en el PRU (...). Ahora, se ordenó hacer un nuevo censo de todos los padres cartoneros que trabajan en Capital sean porteños o no, y permitirles así que puedan anotarse y gozar del beneficio”.<sup>31</sup> A su vez, el día 2 de septiembre, Gallardo impuso una medida de indisponibilidad de los fondos públicos de la comuna porteña por un monto equivalente a más de 1.100 millones de pesos, con el objetivo de cumplimentar la entrega de subsidios a cartoneros con hijos menores de edad.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup>La medida surgió de la causa titulada “Montenegro Patricia y Otros contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos aires, sobre amparo” (*La Nación*, 05/09/2005). La causa habría sido iniciada por alrededor de 30 cartoneros que viven en villas porteñas (*Clarín*, 11/08/2005).

<sup>30</sup>Diario *La Nación*, 11/08/2005.

<sup>31</sup>Diario *Clarín*, 11/08/2005.

<sup>32</sup>Diario *La Nación*, 05/09/2005.

El 6 de septiembre, unos 400 cartoneros se presentaron en la Secretaría de Desarrollo Social porteña con el objetivo de solicitar el subsidio de 205 pesos por cada hijo menor de 17 años, según lo ordenado por Gallardo. Desde esa secretaría habrían informado que sólo 19 de los 400 recuperadores presentados cumplían con los requisitos para acceder al subsidio, es decir, estar inscriptos en el Registro Único de Recuperadores Urbanos, tener partida de nacimiento y constancia de escolaridad de sus hijos.<sup>33</sup> Durante ese mismo día, el gobierno porteño apeló la medida dispuesta por Gallardo vinculada con la “indisponibilidad de los fondos públicos de la comuna”. También inició una denuncia penal contra el juez por “abuso de autoridad”. La procuradora y jefa del equipo de abogados del estado porteño, Alejandra Tadei, señaló que “con la indisponibilidad de fondos no se podrá cumplir con las obligaciones. El Banco Ciudad no va a poder pagar los cheques librados, corren peligro el pago de las obras públicas y de la recolección de residuos, porque todos los fondos son declarados indisponibles”.<sup>34</sup> Tadei agregó en declaraciones a la prensa que el juez no era “competente para dictar políticas sociales, porque para eso están los representantes legítimamente votados por la ciudadanía”. También señaló que el “gobierno no cree que los vecinos deban subsidiar a las personas carentes de recursos en general, ya que -según la primera medida cautelar de Gallardo- el beneficio debía alcanzar a todos los inscriptos en el Registro Único Obligatorio Permanente de recuperadores urbanos, pese a que ‘la mayoría tiene domicilio en la provincia’ de Buenos Aires”. Por último indicó, recordando los argumentos esgrimidos por el Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes porteño, que “el organismo rector en materia de políticas públicas para la infancia, [destacó que] el pago de subsidios contra entrega de un certificado de escolaridad no soluciona la situación de los chicos cartoneros que no van a la escuela y que ya en septiembre [por el mes en curso] no pueden incorporarse”.<sup>35</sup>

El día 13 de septiembre, la jueza Patricia López Vergara, a cargo de la causa a partir del desplazamiento del Gallardo debido a la denuncia del Gobierno en su contra, ordenó la clausura de uno de los tesoros de la casa matriz del Banco Ciudad durante más de 12 horas para asegurar que al día siguiente la Comuna pagara 16 subsidios a ocho cartoneros por un total de 3.690 pesos. Efectivamente, al día siguiente 14 chicos cartoneros cobraron el subsidio de 205 pesos, luego de que el Banco Ciudad depositara en una cuenta judicial fondos del gobierno porteño. Como consecuencia de ello, la jueza López Vergara levantó la clausura que había impuesto en el banco. Al

---

<sup>33</sup>Diario *Clarín*, 07/09/2005.

<sup>34</sup>Diario *La Nación*, 05/09/2005.

<sup>35</sup>Diario *La Nación*, 06/09/2005.



parecer, un centenar de cartoneros ya se habría anotado en los registros oficiales y, según cada caso, esperarían 72 horas hasta que el gobierno les pagara. En caso de no hacerlo, llevarían su reclamo ante la justicia para que interviniera nuevamente sobre la cuestión.<sup>36</sup> También habría circulado cierta información en los medios periodísticos señalando que algunos funcionarios del gobierno les habrían ofrecido a los cartoneros pagarles con vales Ciudad, una vez que se habían sobrepasado los plazos para el pago. Sin embargo, los cartoneros habrían rechazado la medida y mantenido el inicio del trámite judicial para que se hiciera efectivo el cobro.<sup>37</sup> Al parecer, algunos funcionarios también habrían ofrecido a los cartoneros que pedían subsidios, que reclamaran planes sociales oficiales.

El día 15 de septiembre se presentaron otras 4 familias cartoneras ante la jueza López Vergara para que obligue al gobierno a pagar el subsidio a sus respectivos 8 hijos.<sup>38</sup> Otras fuentes periodísticas mencionaron que la cantidad de cartoneros que se habrían presentado en los Tribunales porteños era de varias decenas. Sin embargo, ninguno de los subsidios pedidos habría sido ejecutado debido a la denuncia presentada por el Gobierno contra el Juez Gallardo.<sup>39</sup>

El 5 de octubre de 2005 un grupo de menos de 100 cartoneros realizó una medida de fuerza e ingresó en la sede del gobierno porteño para reclamar que se hiciera efectivo el pago del subsidio por hijo. Los recuperadores fueron acompañados por miembros de la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA). Su titular, Agustín Vanella, sostuvo que “por lo menos que paguen a los que están inscriptos”. La procuradora general de la ciudad, Alejandra Tadei, señaló que en ese momento se estaba “esperando el fallo de la Cámara que debe resolver la apelación planteada por el Gobierno a la medida cautelar dispuesta por Gallardo. (...). Estos subsidios fueron dispuestos por un juez y no están en ninguna ley. Quien debe resolver este tipo de medidas de acuerdo a nuestra Constitución es la Legislatura”.<sup>40</sup> Un día después, el 6 de octubre, estas medidas de fuerza se mantuvieron. De este modo, un grupo de 50 cartoneros ocuparon nuevamente la sede del Poder Ejecutivo porteño, ubicado en Bolívar y Av. De Mayo, con el objetivo de reclamar el pago del subsidio a sus hijos. Su intención fue permanecer allí hasta ser atendidos por algún funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social. Uno de los manifestantes e integrante de la olla popular de Av. Córdoba y Gallo, Juan, sostuvo que el reclamo se debía a que “el gobierno no da respuesta al trabajo infantil, lo cual es un crimen de lesa humanidad y viola tratados internacionales”. A su vez, la abogada Graciela

<sup>36</sup>Diario *La Nación*, 15/09/2005.

<sup>37</sup>Diario *La Nación*, 15/09/2005.

<sup>38</sup>Diario *La Nación*, 16/09/2005.

<sup>39</sup>Diario *Clarín*, 15/09/2005.

<sup>40</sup>Diario *La Nación*, 06/10/2005.

Freijido, de Centros para la Justicia Básica (Cejuba) y quien patrocinaba el reclamo de los cartoneros, denunció la interposición de medidas dilatorias para que no se ejecutara la sentencia del juez Gallardo, por parte de la titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 7 de la ciudad, a cargo del caso, Lidia Lagos. Por su parte, funcionarios del gobierno porteño habrían informado que la petición de los cartoneros había sido escuchada, pero que no se firmaría ningún acuerdo con ellos debido a que había una medida que se encontraba apelada en referencia a la resolución de Gallardo. También interpretaron que algunas organizaciones estaban sacando un rédito político del reclamo de los cartoneros refiriéndose a los miembros de la FUBA.<sup>41</sup>

Finalmente, el día 7 de octubre de 2005, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó el fallo judicial que ordenaba al Gobierno otorgar el subsidio a todos los hijos de cartoneros menores de 17 años. Sin embargo, habría ordenado al gobierno porteño a becar e instrumentar los incentivos necesarios para que pudieran continuar con sus estudios todos los menores de 15 años involucrados en la actividad cartonera, aunque sólo para los residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, exigió a las autoridades gubernamentales que brindasen cobertura social y sanitaria.<sup>42</sup>

A pesar de la presión ejercida por los cartoneros, el poder ejecutivo resolvió entregar subsidios sólo a los cartoneros menores de 15 años residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es decir que la mayor parte procedente del Conurbano bonaerense no obtuvo el subsidio. En este sentido, el día 20 de octubre de 2005, un grupo de 5 cartoneros residentes en la provincia de Buenos Aires y que desarrollaban la actividad de recolección y venta en el área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzaron una huelga de hambre y se encadenaron en la Plaza de Mayo al conocer el fallo dictado por Cámara de Apelaciones. Uno de los manifestantes señaló que no podía “ser que los beneficios sean sólo para los que viven en la Capital, que son apenas el 20 por ciento”.<sup>43</sup>

### **La ley 1.854 y la creación de los “centros verdes”: 2005**

El 24 de noviembre de 2005 se sancionó la ley 1.854. Los argumentos de los legisladores firmantes del despacho de mayoría sobre la importancia de sancionar esta ley tuvieron como ejes varias consideraciones. En primer lugar, una tendencia internacional sobre el reciclado de materiales

---

<sup>41</sup>Diario *La Nación*, 07/10/2005.

<sup>42</sup>Diario *La Nación*, 09/10/2005.

<sup>43</sup>Diario *La Nación*, 21/10/2005.

habitualmente desechados y el concepto de “Basura Cero”. Se trata de una corriente compuesta por un grupo de expertos en reciclaje quienes, a partir de la década de 1980, comenzaron a plantear la idea de un “reciclaje total”. Dicho Movimiento propone la maximización del reciclaje, la disminución de los desechos, la reducción del consumo y la elaboración de productos con una materia prima capaz de poder ser reutilizada o reciclada.<sup>44</sup> Otra de las razones que motivó la sanción de la ley sería que estos principios de reciclaje se encuentran regulados con leyes en otros países, como por ejemplo, aquellos que integran la Comunidad Económica Europea y Japón, así como también, en los reglamentos y recomendaciones oficiales en los Estados Unidos y Canadá.

En segundo término, se tuvo en cuenta la crisis del sistema vigente de tratamiento de basura, es decir, el CEAMSE. De este modo, el reciclado debía tener por finalidad reducir la cantidad de basura para evitar su entierro, debido al colapso de los rellenos sanitarios. Así, “la solución en términos económicos, sociales y ecológicos no consiste en la construcción de nuevos rellenos ya que la situación presente la tendríamos que afrontar nuevamente dentro de diez o quince años”.<sup>45</sup> La intervención del diputado Baltroc fue, desde esta perspectiva, más específica. Sobre la base de un informe del año 2000-2001, el legislador señaló que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires generaba anualmente cerca de 1,5 millones de toneladas de residuos, cuya composición era la siguiente: 50,8% orgánicos, 17,9% plásticos, 13,6% papel, 5,6% inorgánicos, 5% vidrio, 4,5% pañales, 1,8% metales y 0,8% residuos especiales. La inmensa cantidad de residuos era volcada en su totalidad en los rellenos del Gran Buenos Aires.<sup>46</sup> Por este motivo, la ley promovía el intento de dejar de trasladar la basura a otros municipios y reemplazar ese hecho a través de la disminución progresiva de desechos a partir del reciclado. Un tercer elemento estaba vinculado con el ambiental y el económico. Por un lado, se esperaba de la normativa la disminución de la contaminación y el cuidado de los recursos de agua. Por otro lado, se intentaba limitar la tala de árboles para obtener papeles y sus derivados, reducir el transporte y el consumo de energía a partir de la reutilización de vidrios, plásticos y metales.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>Ver Inserción de la diputada Dosch en versión taquigráfica sobre el debate de la ley 1.854 y consideraciones generales de la ley en su texto definitivo. Disponible en [www.legislatura.gov.ar/vt.php](http://www.legislatura.gov.ar/vt.php).

<sup>45</sup>Ver Inserción de diputado Cantero en versión taquigráfica sobre el debate de la ley 1.854 y consideraciones generales de la ley en su texto definitivo. Disponible en [www.legislatura.gov.ar/vt.php](http://www.legislatura.gov.ar/vt.php).

<sup>46</sup>Ver Inserción de diputado Baltroc en versión taquigráfica sobre el debate de la ley 1.854 y consideraciones generales de la ley en su texto definitivo. Disponible en [www.legislatura.gov.ar/vt.php](http://www.legislatura.gov.ar/vt.php).

<sup>47</sup>Ver Inserción de Dosch en versión taquigráfica sobre el debate de la ley 1.854 y consideraciones generales de la ley en su texto definitivo. Disponible en [www.legislatura.gov.ar/vt.php](http://www.legislatura.gov.ar/vt.php).

Por último, existía un elemento social. Desde la perspectiva de los legisladores, la tarea de los cartoneros demostraba “un enorme potencial de generación de empleo y de recursos. Pero hace falta incentivar a la participación a través de cooperativas u organizaciones no gubernamentales”. Además, en términos económicos, el sistema de gestión propuesto por los diputados “se financiaría por el producido de la venta de las materias recuperadas y por los menores costos por la consecuente reducción de residuos entregados al CEAMSE”.<sup>48</sup> La ley, según los diputados, permitiría que los recuperadores urbanos, contemplados en la ley 992, pudieran “ser incorporados a dichas actividades productivas asegurándoles los beneficios de los que gozan todos los trabajadores, especialmente los referidos a seguro de riesgo y obra social”.<sup>49</sup>

A partir de estas consideraciones, la ley se sancionó con el objetivo de disminuir progresivamente la disposición final de la basura reciclable, es decir, evitar su entierro en el CEAMSE. De este modo, se adoptaba el concepto de Basura Cero como “principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado” (Art. 2º). En este sentido, establecía un cronograma según el cual se debía reducir un 30 % para el 2010, un 50 % para el 2012 y un 75 % para el 2017. Además, se prohibía para el año 2020 la disposición final de materiales reciclables y aprovechables (Art. 6º).

Entre los objetivos de la ley se encontraban la promoción de industrias y mercados de insumos o productos obtenidos del reciclado, la participación de cooperativas y organizaciones no gubernamentales en la recolección y el reciclado de los residuos. También tenía como propósito desarrollar una toma de conciencia de la población respecto de los problemas ambientales que los residuos sólidos generan (Art. 10º). A su vez, la norma establecía la separación en origen y la recolección diferenciada. La primera estaría a cargo de los “grandes” generadores, es decir, instituciones, comercios e industrias (Art. 13º). La segunda, por su parte, es la actividad que consiste en recoger los residuos sólidos urbanos reutilizables en vehículos recolectores (Art. 18º), discriminados por tipo de material según su valoración posterior (Art. 19º), provenientes de contenedores especialmente colocados en la vía pública y dependencias del Gobierno de la Ciudad

---

<sup>48</sup>Ver Inserción de Cantero en versión taquigráfica sobre el debate de la ley 1.854 y consideraciones generales de la ley en su texto definitivo. Disponible en [www.legislatura.gov.ar/vt.php](http://www.legislatura.gov.ar/vt.php).

<sup>49</sup>Ver Inserción de Busaca en versión taquigráfica sobre el debate de la ley 1.854 y consideraciones generales de la ley en su texto definitivo. Disponible en [www.legislatura.gov.ar/vt.php](http://www.legislatura.gov.ar/vt.php).

de Buenos Aires (Art. 20°). La frecuencia de la recolección diferenciada sería diferente del retiro de desechos no reutilizables (Art. 21°).

Entre las disposiciones, la norma garantizaba la regulación de los centros de selección de residuos secos (o centros verdes), es decir, “aquellos edificios e instalaciones que sean habilitados a tales efectos por la autoridad competente (...) y en los cuales dichos residuos, provenientes de la recolección diferenciada, son recepcionados, acumulados, manipulados, clasificados, seleccionados, almacenados temporariamente, para luego ser utilizados en el mercado secundario como insumo para nuevos procesos productivos” (Art. 28°).

Además, la ley priorizaba la inclusión de cartoneros en el proceso de recolección y transporte de los residuos reciclables y en los centros de selección (Art. 43°). Sobre el tema del transporte de basura húmeda y seca, la ley señalaba los requisitos que debían presentar los vehículos. Respecto de los materiales reciclables, la norma indicaba que aquellos prestadores o quienes aspirasen a participar de dicho servicio debían inscribirse en el Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos. De este modo, debían presentar: a) datos identificatorios del prestador y domicilio legal del mismo; b) listado de todos los vehículos y contenedores a ser utilizados, así como los equipos a ser empleados; c) tipo de residuos sólidos urbanos a transportar; d) prueba de conocimiento para proveer respuesta adecuada en caso de emergencia que pudiere resultar de la operación de transporte; y, e) póliza de seguros que cubra daños (Art. 26°). A su vez, debían contar con choferes con licencia para operar ese tipo de transporte, poseer vehículos con sistemas de comunicación; garantizar la limpieza del interior de la caja del vehículo, en los lugares adecuados para tal fin, una vez que hayan terminado el recorrido o hayan descargado los materiales respectivos, para evitar el escape de polvos, desperdicios y/o generación de microbios y bacterias, durante el recorrido de regreso, conforme a la reglamentación de la presente; garantizar el tratamiento correspondiente de los efluentes generados por la actividad; garantizar la limpieza de contenedores y recipientes de residuos sólidos urbanos en forma periódica para evitar el escape de polvos, desperdicios y/o generación de microbios y bacterias; y, capacitar al personal afectado al transporte y recolección diferenciada (Art. 27°).

Además, la norma establecía que el Gobierno de la Ciudad adoptaría las medidas necesarias para otorgar créditos y subsidios destinados a las cooperativas de recuperadores inscriptas en el registro, con el único objetivo de adquirir bienes de capital (Art. 44°). Por último, el artículo n° 56 establecía que la ley debía ser reglamentada dentro de los siguientes 180 días desde su publicación.

*a. Reglamentación tardía y consecuencias de la ley 1.854*

El plazo estipulado por el artículo n° 56 de la Ley 1.854 fue incumplido en la medida en que dicha reglamentación se efectivizó el 4 de mayo de 2007, a partir del decreto n° 639. No obstante, y a los efectos de comenzar con la concreción de los llamados “centros verdes”, existía otro artículo de la ley 992 que tampoco había sido reglamentado en su debido momento. Se trataba del artículo 6° según el cual se creaba el registro de cooperativas. En este sentido, el 5 de junio de 2006 se sancionó la resolución n° 71 desde el Ministerio de Medio Ambiente. El objetivo fue reglamentar el “Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas”. De este modo, se obligó a todas las empresas y cooperativas dedicadas a la comercialización, acopio, clasificación, reutilización y reciclado de materiales dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a registrarse (Art. 2°), en un plazo no mayor a los 90 días de publicada la norma (Art. 5°).

La tardanza en la sanción de las reglamentaciones tuvo como consecuencia que la concreción de los centros de reciclado que debían construir las empresas contratistas, por intermedio de la licitación aprobada por el decreto n° 1.390 (agosto de 2004), comenzaran a efectivizarse recién a mediados del año 2007. En efecto, hasta el año 2006 y 2007, las cooperativas de recuperadores formalmente estatuidas realizaban sus tareas de selección y clasificación en galpones ocupados, o bien, directamente en la calle.

El primer centro verde, el Centro de Reciclado del Bajo Flores (CERBAF), fue construido por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la zona que tiene a su cargo, durante el mes de abril de 2006. Desde ese entonces, la planta es gestionada por la Cooperativa de Recicladores Urbanos, aunque dicha gestión fue formalizada por intermedio de un convenio firmado por la asociación y el gobierno porteño en el mes de junio del mismo año. Dentro de las cláusulas se señalaban, entre otros, los siguientes puntos. Por un lado, la cooperativa se comprometía a “mejorar las condiciones de trabajo de los recolectores de materiales reutilizables” y a “facilitar el acceso al mercado laboral de personas con bajos recursos económicos”. Por otro lado, el convenio tendría una duración de 5 años a partir de su suscripción y su rescisión, por cualquiera de las partes, debía notificarse con una antelación de 2 meses. A su vez, su renuncia no daría “derecho a las partes a reclamar indemnización de ninguna naturaleza”. Por su parte, la empresa NÍTIDA construyó el segundo centro de selección (Centro Verde de Villa Soldati) en noviembre de 2007 para ser gestionado por la cooperativa Del Oeste. La empresa CLIBA edificó el galpón gestionado por la

Cooperativa El Ceibo e ÍNTEGRA creó la infraestructura de la planta gestionada por la Cooperativa El Álamo. Finalmente, la empresa URBASUR no habría construido el centro de reciclado aún. Según un informe de Greenpeace, dicha empresa sería la responsable de realizar un Centro Verde para los recuperadores provenientes de la zona de Villa Fiorito y Caraza.<sup>50</sup> Al parecer, el Gobierno porteño les habría otorgado subsidios para mejorar su traslado, hasta tanto no se construya el centro.<sup>51</sup> De la empresa AESA se desconocen las gestiones sobre la construcción de la infraestructura.

Cabe destacar que en el año 2008 la cantidad de recuperadores asociados a cooperativas que gestionaban los 4 centros de reciclado sumaban un total de 110. Si tomamos como total la cantidad de cartoneros que figuraban como inscriptos con credenciales “vigentes” durante ese mismo año, la cantidad de asociados en cooperativas que gestionaban centros de reciclado constituían un 2 %, cifra que se asemeja al porcentaje de asociados a cooperativas en general durante el año 2003 sobre una base de 8.153. Es decir, se trata de una cifra exigua respecto de los cartoneros no asociados. A partir de estudios de caso propios podemos dar cuenta de las condiciones precarias en las cuales los recuperadores asociados desarrollan su labor.<sup>52</sup> En este sentido, el contacto con la basura induce a situaciones riesgosas, sobre todo si escasean los elementos adecuados para su manipulación. Si bien las cooperativas reciben del Gobierno camisa y pantalón, carecen de guantes y barbijos. Otro elemento a tener en cuenta es el contacto con la basura en lugares cerrados, en particular el caso del galpón de El Álamo donde se clasifica. Allí, la ventilación es escasa y el olor nauseabundo es permanente. En algunas ocasiones los miembros de la cooperativa recurrieron al hospital para atender descomposturas debido a la inhalación de los olores producidos por las bacterias acumuladas en la basura acopiada.

Además, ninguna de las tres cooperativas brinda cobertura u obra social. Los recuperadores sólo poseen un seguro de vida que corre por cuenta de la propia asociación. Sólo el CERBAF posee un botiquín que tiene elementos para atender heridas leves. Las cooperativas poseen maquinaria para trasladar los fardos y otros materiales pesados como la chatarra. Sin embargo, para trayectos cortos, los bolsones y algunos fardos son arrastrados manualmente. De este modo, los recuperadores

---

<sup>50</sup>Greenpeace: “Sin ‘centros verdes’, no hay Basura Cero”, mayo de 2007. Disponible en [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org).

<sup>51</sup>Se trata de los subsidios otorgados por el Gobierno porteño a los cartoneros nucleados en el Movimiento de Trabajadores Excluidos, los cuales habrían empezado a cobrarse a partir del mes de agosto de 2009. Diario *Clarín*, 11/08/2009.

<sup>52</sup>Entre los años 2008 y 2009 observamos el proceso de trabajo en cuatro galpones correspondientes a centros de reciclado gestionados por cooperativas. También entrevistamos a sus dirigentes.

trasladan diariamente pesos que oscilan entre los 40 y los 100 kilos. A su vez, ciertas tareas del proceso de trabajo implican elevados riesgos, como por ejemplo el molido del vidrio en el caso de las cooperativas CERBAF y Del Oeste. Para esa tarea, un cartonero se sube en un contenedor y con ayuda de un fierro o martillo tritura las botellas. Se trabaja de lunes a sábado y el promedio de horas semanales es de 52, mientras que diariamente se trabaja durante 9 horas. Los ingresos obtenidos por los cartoneros asociados en cooperativas durante el 2008 y 2009 oscilaban entre los 600 y los 700 pesos.

### **Problemas con el registro de cartoneros**

El registro de cartoneros, implementado por la ley 992, generó controversias desde el momento en que fue propuesto. Cualquier política destinada a los cartoneros e implementada por el gobierno requiere su inscripción en el registro. Este último fue modificado y confeccionado en varias oportunidades, situación que podría explicar la merma en la cantidad de recuperadores registrados con credenciales vigentes. En este sentido, la resolución n° 106, publicada el 21 de abril de 2004 encomendaba al Programa de Recuperadores Urbanos la entrega de nuevas credenciales de acuerdo a las zonas establecidas y adjudicadas a los cartoneros (Art. 3°). También proponía la elaboración de un mapa de las zonas en que los recuperadores recolectaban materiales (Art. 2°), así como también la creación de un Manual de Procedimiento para la inscripción al registro (Art. 5°). Dicho manual indicaba los pasos a seguir para el registro de los cartoneros de acuerdo a su edad. De este modo, la inscripción al registro (Anexo 1-A) sería efectuada a toda persona mayor de 18 años y habilitaba a recolectar las bolsas con materiales reciclables, así como también todo producto desechable depositado en la vía pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la zona adjudicada. La inscripción según Anexo 1-B sería destinada a toda persona interesada en recolectar mayor de 15 años, quien sólo podría realizar la actividad durante las 8:00 y las 20:00 hs, durante una jornada no mayor a las 6 horas. A su vez, los cartoneros mayores de 15 y menores de 18 años que desearan inscribirse debían presentar autorización de los padres o tutores encargados, evaluación psicofísica y constancia de vacunación expedidos por hospital público. Cabe destacar que este manual fue confeccionado inmediatamente después de la denuncia contra el trabajo infantil, durante el año 2004. Unos años después, en septiembre de 2007, se sancionó la resolución n° 753. Allí se crea un nuevo Manual de Procedimiento para el Programa de Recuperadores



Urbanos según el cual se dejaba “constancia de que los recuperadores urbanos que no cumplan con las prescripciones establecidas en el mismo serán pasibles de la aplicación del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires” (Art. 2°). A su vez, en su artículo 4° se establecía la entrega de nuevas credenciales para todos los recuperadores urbanos, según el nuevo plan implementado. En sus consideraciones, la resolución señalaba la necesidad de agilizar el trámite de obtención de las credenciales por intermedio de la centralización en una única sede para su elaboración.

Con el cambio de gestión en la jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se modificó nuevamente el empadronamiento de los recuperadores en el registro. De este modo, la flamante Dirección General de Reciclado dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público se propuso reempadronar a los recuperadores de materiales reciclables en la ciudad porteña. En este sentido, en octubre de 2008, la resolución n° 1.532 dictaminó “prorrogar la vigencia de todas las credenciales de Recuperadores Urbanos de Materiales Reciclables, emitidas por la ex Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano actual Dirección General de Reciclado, hasta el día 31 de Diciembre de 2008 o hasta la emisión de las nuevas credenciales” (Art. 1°). Finalmente, durante el mes de agosto de 2008, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires emitió la resolución n° 2.932 luego de una denuncia realizada por cartoneros. La acusación procedía de recuperadores quienes habrían manifestado a la Defensoría que “al intentar inscribirse en el Programa de Recuperadores Urbanos, no han podido realizarlo ya que el mismo se encuentra momentáneamente cerrado, motivo por el cual, sus hijos no pueden inscribirse al Programa de Jóvenes Cartoneros perteneciente al Decreto 212/05”.<sup>53</sup> La resolución presentada por la Defensoría señalaba que en ese momento el registro se encontraba cerrado por “cuestiones operativas inherentes las mismas a la organización de la Dirección General de Limpieza y se desconoce momentáneamente su reapertura”. Por este motivo, se recomendaba al Director General de Reciclado a reabrir la inscripción de recuperadores con el objetivo de posibilitar la percepción del subsidio por escolaridad correspondiente a los menores de edad (Art. 1°).

Como podemos observar, las normativas sobre la actividad de recuperación y venta de materiales reciclables en materia de registro presentan contradicciones que perjudican la situación de los cartoneros. Por un lado, se exige el empadronamiento que permanentemente ha sido modificado. Dada la precariedad en la que se encuentran los cartoneros, la exigencia del registro ofrece

---

<sup>53</sup>Resolución n° 2.932/08. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

dificultades. Además, se establecen sanciones para aquellos que no se registren, algo que resulta contradictorio en momentos en que dicho empadronamiento no se ejecutaba. Por otro lado, limita el destino de una política hacia el conjunto de los cartoneros, como sucedió con el subsidio por hijo.

### **Los límites de la legislación cartonera**

Como hemos visto, la única virtud que tuvo la legislación cartonera fue la derogación de la ordenanza sancionada durante la última dictadura militar en la que se explicitaba la prohibición del cirujeo. Sin embargo, esto puede ser matizado en la medida en que aquellos cartoneros no empadronados eran susceptibles de ser sancionados. A su vez, las normativas promocionaron fundamentalmente la creación de cooperativas y, posteriormente, de centros de reciclado aptos para la clasificación de los materiales reciclables. A pesar de que las condiciones laborales en los centros de reciclado son precarias, con extensas jornadas de trabajo y con salarios bajos, la población destinataria resulta mínima si la comparamos con el conjunto de los cartoneros. Además, el Estado firma convenios con las cooperativas completamente desfavorables para estas últimas en la medida en que las obliga a mejorar las condiciones laborales de sus asociados.

Por su parte, las políticas destinadas desde el Estado como por ejemplo la creación de guarderías para hijos de cartoneros, o bien, el subsidio por escolaridad resultaron ser limitadas en la medida en que la población beneficiaria fue escasa. Por último, la ley no promueve una política para el conjunto de los cartoneros cuyas situación laboral es completamente irregular en términos contractuales. Estos últimos, al igual que los recuperadores asociados en cooperativas, realizan elevadas jornadas laborales, por bajos salario y a destajo. Tanto los cartoneros independientes como los asociados a cooperativas carecen de una regulación en materia de legislación laboral. Esta ponencia no agota la totalidad de políticas implementadas desde el gobierno hacia esta fracción de clase. Nos queda pendiente analizar ciertas políticas implementadas sobre todo a partir del 2008, como por ejemplo los incentivos recibidos por los cartoneros asociados en cooperativas. Estos últimos fueron otorgados luego de la presión de aquellos grupos de cartoneros organizados. No obstante, adelantamos que también se trata de una política dirigida a una porción del conjunto de los cartoneros y no a la totalidad.

## Fuentes consultadas

- Versiones taquigráficas n°: 53 (05/12/2002) y 55 (12/12/2002)
- Leyes n°: 992/03, 1.854/05
- Decretos n°: 1.258/02; 622/03; 306/09; 212/05; 639/07
- Ordenanzas municipales: 33.581/77
- Resoluciones n°: 106/04; 753/07; 1.532/08; 2.932/08
- Despachos n°: 3.136/03
- Informe Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6/07/2004.
- Periódicos: *La Nación*, *Clarín* y *Página/12*.