

Una mirada etnográfica sobre las políticas públicas: el Programa de Promotoras Ambientales en la Ciudad de Buenos Aires.

Verónica Puricelli.

Cita:

Verónica Puricelli (2017). *Una mirada etnográfica sobre las políticas públicas: el Programa de Promotoras Ambientales en la Ciudad de Buenos Aires. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/242>

“Nosotras le exigimos al Estado”: aproximaciones al estudio de una política pública destinada a recuperadoras urbanas en la Ciudad de Buenos Aires

Verónica V. Puricelli
marsupell@hotmail.com
FFyL - IIGG

Eje 3: Estado y políticas públicas

Mesa 50: Estado y organizaciones de la sociedad civil: apuntes de una relación en tensión

Resumen:

En términos generales, me propongo analizar los procesos de creación, gestión y modificación de un programa de trabajo, entendido como política pública, que regula ciertos aspectos de la recuperación urbana en la Ciudad de Buenos Aires. Del mismo modo, me interesa detenerme en las tensiones, disputas y demandas que han tenido lugar entre los recuperadores urbanos y el Estado durante todo el proceso. Con este objetivo, abordaré, desde una perspectiva etnográfica, el “Programa de Promotoras Ambientales”, recientemente aplicado en la Ciudad de Buenos Aires, orientado a mujeres cartoneras.

Palabras clave:

Recuperación urbana - políticas públicas - Estado - gubernamentalidad

Introducción

Quemeros, cirujas, cartoneros, recicladores, recuperadores urbanos y, recientemente, *promotoras ambientales*. La progresión de estas palabras expresa la historia de la recolección de residuos urbanos, de quienes la han practicado y de cómo lo han hecho. Bajo diferentes nombres se ha significado una actividad en apariencia similar: la recuperación, por parte de algunos, de ciertos materiales que otros consideraron desechables y sin utilidad. Sin embargo, una mirada atenta realza los matices y las excepciones: no toda persona que se dedica al reciclado es entendida como “cartonera” o “recuperadora urbana”, especialmente cuando no es realizado periódicamente. Del mismo modo, no toda persona que se inscribe (o es inscripta) en el término “cartonero” o “recuperador urbano” realiza la recuperación de manera permanente e, incluso, puede no realizarla en absoluto.

Estos diferentes nombres no nos indican, únicamente, el espacio y el tiempo en que tuvo y tiene lugar esta práctica, ni la periodicidad con la que se realiza o las herramientas utilizadas. Fundamentalmente, nos hablan sobre el entramado socio-político en que tiene lugar el cartoneo en diferentes momentos de la historia (Schamber, 2008; Perelman, 2011). El uso de una u otra categoría es parte constitutiva, y constituyente, de los diferentes posicionamientos que se asumen y se han asumido desde las esferas gubernamentales, los movimientos sociales, los sectores populares, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios de comunicación, las esferas académicas y los distintos sujetos que integran el campo social. Se trata de maneras de nombrar, en términos antropológicos, a un *otro*, estableciendo a su vez relaciones de lejanía y proximidad.

Sin desconocer la complejidad del fenómeno, en este artículo focalizaré en las relaciones establecidas entre los cartoneros (en tanto *sujeto político* colectivo) y el Estado. Estas relaciones se encuentran condensadas en los procesos de creación, gestión y desarrollo de las políticas públicas, en tanto instrumentos preferenciales del poder estatal. Así, las políticas construyen nuevas categorías de sujetos políticos y nuevas maneras de ser y actuar. A través de éstas los individuos son clasificados y les son dadas categorías como “ciudadano”, “profesional”, e “inmigrante”; o, en términos específicos, “cartoneros”, “recuperadores urbanos” o “promotoras ambientales”: cada una con una serie de comportamientos asignados. Retomando la propuesta del antropólogo Cris Shore (2010), al momento de trabajar con las políticas públicas, es necesario preguntarse “¿qué quiere decir ‘política pública’ en este contexto? ¿Qué *funciones* tiene? ¿Qué intereses promueve? ¿Cuáles son sus *efectos* sociales? ¿Y cómo este concepto de política pública se relaciona con otros conceptos, normas o instituciones dentro de una sociedad en particular?” (2010: 29, énfasis en el original) Del mismo modo, según el autor, es preciso contemplar los distintos procesos que forman y transforman las políticas, así como las diversas maneras en que es (re)significada y puesta en práctica por los sujetos vinculados a ésta.

En este sentido, interesa reconstruir la creación, gestión y modificación de un programa laboral vinculado a la recuperación urbana y que tiene como principales destinatarias a las mujeres recuperadoras urbanas. Este programa se denomina “Programa de Promotoras Ambientales” y ha sido

recientemente aplicado en la Ciudad de Buenos Aires, con la coordinación de la Dirección General de Residuos (DGREC). A partir de este programa, se espera que las mujeres, ahora “Promotoras Ambientales”, capaciten a los/as vecinos/as porteños/as sobre la separación de residuos sólidos urbanos, realicen un relevamiento sobre aquellos hogares en donde se realiza la separación de residuos y, en caso de que no lo hagan, facilitar el contacto con un recuperador urbano.

Las características del programa y las disputas simbólicas y materiales en torno a éste, son elementos significativos que pueden contribuir a la comprensión, más amplia, del fenómeno cartonero en su conjunto y la formalización del mismo. Desde una mirada etnográfica, adopto un enfoque relacional (Achilli, 2005) con el objetivo de dar cuenta de los procesos de conformación y desarrollo de las políticas públicas en el contexto cotidiano, espacio en el que, de manera constante, los sujetos articulan sus necesidades y demandas de manera conjunta.

Algunos aspectos históricos de la recuperación urbana

A pesar de que la recuperación urbana es una actividad de larga data (Schamber y Suárez, 2007; Perelman, 2008), durante los últimos años de la década del '90 y, especialmente, en los años posteriores a la crisis socio-económica del año 2001, aumentó considerablemente el número de personas dedicadas a dicha actividad, estimándose para el año 2002 cerca de 25.000 recuperadores urbanos¹ (Busso y Gorbán, 2003; Dimarco, 2005). Su persistencia en las calles porteñas promovió que el *cartoneo* adquiriese el estatuto de problema público y fuera abordado a lo largo de extensas sesiones legislativas. Desde el año 1977 la recuperación de residuos se encontraba penalizada, en la ciudad de Buenos Aires, bajo la ordenanza N° 33.581, con lo cual el primer paso necesario fue discutir la permanencia o derogación de dicha ordenanza.

Como resultado de los debates legislativos, la presencia multitudinaria de los cartoneros en las calles y la intervención de diversas organizaciones sin fines de lucro (principalmente de Greenpeace), en diciembre del 2002, se sancionó en la Ciudad de Buenos Aires la ley N° 992 en la que se reconoce como “servicio público” a la actividad desarrollada por los ahora denominados “recuperadores urbanos” (RU) incorporándolos a la “recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente”². Asimismo, se creó el “Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables” y el consecuente otorgamiento de credenciales y herramientas de trabajo: vestimenta, guantes y cintas autoadhesivas refractantes. En este contexto, emergieron numerosas cooperativas de recuperadores urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) orientadas a la reducción de intermediarios

¹ Si bien actualmente la recuperación urbana tiene un alto grado de participación femenina, en este trabajo será frecuente utilizar únicamente el masculino al referirme a dicha población. El objetivo, además de facilitar la lectura, es aumentar el contraste entre las Promotoras Ambientales -en su totalidad, mujeres- y el resto de las personas que cartonean.

²http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=31157&qu=c&ft=0&cp&rl=1&rf=0&im&ui=0&printi&pelikan=1&sezion=796791&primera=0&mot_toda&mot_frase&mot_alguna

en el proceso comercial, al incremento de los precios de venta y a mejores condiciones de trabajo (Paiva, 2003; Maldovan Bonelli, 2011).

Algunos años más tarde, entre los años 2005 y 2007, se discutió y aprobó en la Ciudad de Buenos Aires la ley N° 1.854 conocida como “ley Basura Cero” en la que se establecieron los lineamientos para la implementación de una “gestión integral de los residuos sólidos urbanos” con miras a disminuir la cantidad de desechos a ser depositados en los rellenos sanitarios situados en el Conurbano. Al igual que la ley N° 992, esta nueva normativa significó una modificación sustancial en la organización de la recolección de la basura porteña, ya que favoreció la promoción de la separación en origen, la recolección diferenciada, la recuperación y el reciclado. A su vez, estableció que, en adelante, el principal beneficiario económico del proceso de recolección serían las cooperativas de recolectores urbanos.

En este sentido, actualmente el sistema de reciclado de la Ciudad de Buenos Aires posee características originales que no tienen réplica en otras esferas de la gestión de los servicios públicos. En primer lugar, la recolección y procesamiento de los desechos corresponden a dos tipos de circuitos diferenciados, según las propiedades de los residuos. Un primer circuito es de los residuos húmedos que son recolectados por las empresas privadas tercerizadas. Por el contrario, los residuos sólidos secos son recolectados exclusivamente por las cooperativas de recuperadores urbanos, encargadas de recolectar, acopiar y procesar los residuos sólidos secos.

En segundo término, el reconocimiento y formalización del segundo circuito asienta la *co-administración* del sistema de reciclado. Así, la gestión de los residuos secos en la Ciudad de Buenos Aires se ha convertido en el único servicio público administrado conjuntamente entre el Estado y las cooperativas de cartoneros. Mientras que en otro tipo de servicios la gestión es estatal o está en manos de empresas privadas, aquí son las cooperativas las que ocupan dicho rol, con acompañamiento y control del Estado.

En este marco, se ha establecido un acuerdo laboral que regula derechos y obligaciones de cada parte. Por un lado, el Estado asume el compromiso de garantizar el presupuesto para que cada cooperativa tenga un lugar donde realizar sus operaciones (Centro Verde), la logística necesaria y herramientas de trabajo. También debe garantizar el reparto de uniformes en tiempo y forma, el pago de los gastos de seguridad social, la prestación de seguro de accidentes personales, de obra social, y un estímulo económico mensual. Además, se compromete a la apertura de guarderías para el cuidado de los/as niños/as durante la jornada laboral de sus padres. Por otra parte, las cooperativas de cartoneros se comprometen a realizar la tarea bajo ciertas normas, como la limpieza de los espacios utilizados y la prohibición de la presencia de menores de edad durante la jornada laboral. Asimismo, se establece el uso permanente del uniforme y de la credencial y queda prohibida la actividad (e incluso la portación del uniforme) bajo el efecto de sustancias psicotrópicas (alcohol, drogas y en algunos casos tabaco). El incumplimiento de estas normas, por parte de la cooperativa, supone la adjudicación de puntos en una

escala del 1 al 100, denominado *scoring* y una vez alcanzado el puntaje máximo se procede a la suspensión del contrato con la cooperativa durante un año.

Programa de Promotoras Ambientales

En el año 2013 se llevó a la legislatura un proyecto de ley elaborado por el Partido Socialista Auténtico y diversas cooperativas de recuperadores urbanos de la Ciudad de Buenos Aires en el que se fundamentaba la necesidad de crear un nuevo cargo laboral llamado “Promotora Ambiental”. Dicho proyecto se amparaba en las normativas mencionadas previamente³, que expresaban como objetivo el desarrollo de políticas de comunicación y concientización sobre la separación en origen. Por ello, quienes ocuparan el cargo tendrían como ocupación principal el capacitar a los vecinos y vecinas de los distintos barrios porteños acerca del reciclado doméstico, constituyéndose como el primer eslabón de la cadena de reciclaje.

A pesar de que finalmente no fue aprobado en dicho recinto, en el año 2014 el Poder Ejecutivo de la Ciudad desarrolló el “Programa de Promotoras Ambientales” dependiente de la Dirección General de Reciclado (DGREC) y, por ende, del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAyEP). Esta modificación no significó mayores cambios al proyecto presentado un año antes y sus lineamientos esenciales fueron conservados. Tal como lo expresa el “Informe de Gestión” (2016) elaborado por la DGREC, el Programa tiene como fin “el proceso de educar e informar a la comunidad respecto a la importancia de cumplir con las normas de higiene. Destacando la importancia de separar los residuos en origen para que todo el material reciclable se recupere y así reducir la basura que se entierra a diario en el relleno sanitario.” (2016: 3) Mediante las sucesivas visitas de las Promotoras Ambientales, se espera que los vecinos y las vecinas de la Ciudad realicen en sus hogares la separación de los residuos y los entreguen a los recuperadores urbanos asignados a la cuadra.

La elevada participación de las cooperativas en el diseño del Programa y su constante presencia en los ámbitos de gestión pública posibilitó la actual *co-gestión* del Programa. En tanto proyecto estatal, el programa es coordinado por representantes de la DGREC; y, en tanto impulsado por las cooperativas, el programa es coordinado principalmente por una dirigente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y referente de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Las decisiones sobre los objetivos y lineamientos del Programa son trabajados por ambos sectores en las reuniones que mantienen periódicamente. Lejos de ser un vínculo estático y armónico, la co-gestión del Programa implica una serie de supuestos, objetivos y normativas que adquieren distintos sentidos según la trayectoria de cada parte. Este aspecto será desarrollado más adelante.

³ En el documento original se inscribe al proyecto en el marco de las leyes 992/02, 1854/05, 1687/05, 4120/11 y la Declaración 655/12.

Actualmente, el Programa contempla aproximadamente a 50 mujeres que integran 3 de las 12 cooperativas que hay en la Ciudad de Buenos Aires.⁴ Estas son “Amanecer de los Cartoneros”, “Recuperadores del Oeste” y “Madreselvas”. La primera es la que mayor número de asociados posee y, por tanto, mayor cantidad de Promotoras Ambientales tiene (cerca de 30 mujeres). Se espera que del total de asociados/as de cada cooperativa un porcentaje fijo de mujeres se desempeñen como Promotoras Ambientales y circulen sólo por las zonas que le han sido adjudicadas a su cooperativa de procedencia. Sin embargo, a pesar de que el objetivo de máxima es que todas las cooperativas posean su propio cuerpo, no es lo que sucede en los hechos y sólo un cuarto de ellas participa del programa.

A partir de las 15 comunas en las que se divide administrativamente la Ciudad se diseña y planifica el abordaje de los frentes residenciales. El trabajo de campo que realizan las Promotoras se lleva a cabo por zonas (conjunto de 50 manzanas en cada Comuna) y junto a ellas, participan miembros del equipo de coordinadores de grupo (denominados “responsables de grupo”) elegidos por el Gobierno de la Ciudad y encargados de supervisar el trabajo. Por cada zona, las Promotoras se contactan con los domicilios (que puede corresponder a una casa particular, un comercio o un edificio) para conocer si se realiza la diferenciación de residuos domésticos. En caso de que no se lleve a cabo se establecen visitas posteriores en donde se reforzará la información brindada y se hará un seguimiento sobre la situación del domicilio. De igual modo, las Promotoras son las encargadas de registrar y relevar denuncias e irregularidades relacionadas con los desechos urbanos. Además de brindar una respuesta frente a las denuncias domésticas de los vecinos y las vecinas, se intenta desarticular la recolección no registrada que se realiza por parte de comerciantes privados e intermediarios. En este sentido, se favorece el contacto de los/as vecinos/as con recuperadores urbanos que recolecten previamente en la zona.

Finalmente, además del trabajo territorial y la confección de informes, las Promotoras participan de encuentros periódicos dirigidos al público externo. Charlas y conferencias sobre la recolección diferenciada, los circuitos de la basura y los detalles sobre separación en origen han sido brindados, en estos últimos años, tanto a legisladores, comerciantes y funcionarios públicos como a instituciones públicas y privadas, cooperativas y organizaciones sociales. Del mismo modo, se han organizado diversos talleres y charlas en espacios públicos, que suelen estar orientados a niños y niñas, a adultos mayores o al público en general.

La puesta en práctica del Programa: *la cooperativa*

Las integrantes de *la cooperativa*, con la que he realizado mi trabajo de campo, han sido las principales propulsoras del “Programa de Promotoras Ambientales” junto a otras cooperativas de

⁴ Hasta el momento, las 12 cooperativas que recolectan de manera exclusiva los materiales son: “El Amanecer de los Cartoneros”, “El Álamo”, “Cooperativa del Oeste”, “Cooperativa de Recuperadores Urbanos del Oeste”, “Cartoneros del Sur”, “El Trébol”, “Alel”, “Reciclando Trabajo y Dignidad”, “Baires Cero”, “Cooperativa Primavera”, “Cooperativa El Ceibo” y “Cooperativa Madreselva”.

recuperadores urbanos. En términos generales, la cooperativa sostiene vínculos gremiales y políticos con diferentes organizaciones, de las cuales el vínculo más estrecho y cotidiano es con el “Movimiento de los Trabajadores Excluidos” (MTE), que nuclea a diferentes cooperativas de recuperadores urbanos y en el que participan desde que fue fundada la cooperativa en el año 2010.

Este fuerte vínculo entre la cooperativa y el MTE se expresa en el uniforme que porta la cooperativa en su conjunto. Tal como he desarrollado más arriba, para acceder a ciertos derechos, el conjunto de los cartoneros y cartoneras deben ingresar al *sistema* (es decir, al “Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables - Ley N° 992/02) a partir de lo cual, son provistos de la vestimenta de trabajo (remeras y pantalones), guantes y material reflectante autoadhesivo que deberán portar obligatoriamente, junto a una credencial que deben llevar durante el desarrollo de la actividad. En este sentido, es habitual notar que cada cooperativa lleva un uniforme específico que les caracterice y en el caso del MTE el uniforme es azul oscuro, con un logo que dice “MTE - 10 años”. Asimismo, algunos tienen un *slogan* del Gobierno de la Ciudad que dice “Ciudad Verde”.

En el caso de las “Promotoras Ambientales”, su uniforme tiene rasgos particulares: el mismo consiste en un pantalón o calza de color negro y una remera de manga corta que se acompaña con un buzo, un chaleco y/o una campera. Los abrigos y la remera están diseñados en gama de verdes y su uso depende de la temperatura de cada día. Debido al fuerte vínculo establecido entre las Promotoras y el MTE, en su totalidad su uniforme de trabajo tiene sobre la parte delantera ambos logos: a la izquierda el *slogan* de “Ciudad Verde” y a la derecha el del MTE. En la parte trasera lleva una diferencia: mientras que en el uniforme azul se lee “MTE - 10 años luchando por una sociedad sin esclavos ni excluidos” en la espalda del uniforme verde aparece la frase “Promotoras Ambientales” y es acompañado de un morral verde oscuro en donde llevan sus materiales de trabajo. Además de este tipo de uniforme, las Promotoras también poseen el uniforme azul, que lleva escrito en la parte trasera “Promotoras Ambientales” pero que no porta el logo de la Ciudad. Según ellas mismas, “la ropa del Movimiento la usamos para las marchas, para pedir firmas [porque] no tiene el logo del Gobierno de la Ciudad”. Si bien es posible que lo utilicen para recorrer las calles porteñas, no es la vestimenta preferida para ello. En todos los casos, para salir al campo, siempre es requisito portar la credencial correspondiente, en donde se detallan los datos de la Promotora, la certificación de su cargo laboral y la fecha de expiración del mismo.

Además de la presencia de un cuerpo de promotoras, *la cooperativa* también está compuesta por cerca de 130 cartoneros y cartoneras asociados, que diariamente recuperan los materiales en la Ciudad de Buenos Aires. Cada tarde, cuando descienden del tren San Martín para comenzar la jornada laboral, los miembros de la cooperativa deben anunciar su llegada al responsable de turno. Éste puede ser un trabajador del Estado o una responsable de la cooperativa, e incluso ambos. Los números registrados por cada parte suelen ser puestos en cuestión y es frecuente que haya conflictos entre ambos. Tal como

expresa una de las integrantes de la cooperativa, “muchos compañeros pierden el presentismo porque el encargado de tomar el presentismo no se queda hasta tarde. Pero Claudia⁵ también está encargada de tomar el presentismo, de esa manera quienes pierden el presentismo pueden iniciar el reclamo con ella.” Claudia es una de las fundadoras de la cooperativa y forma parte de un grupo de mujeres que no son Promotoras y que se dedican a tareas exclusivas de la cooperativa. Ellas, además de colaborar con el registro del presentismo, de atender reclamos e inconvenientes, llevan a cabo, tres veces por semana, una olla popular en la estación “Chacarita” destinada a los cartoneros y cartoneras asociados a la cooperativa que se reúnen en el playón contiguo a la estación antes de subir al tren que los devuelve a sus hogares en el Conurbano.

Tal como he mencionado antes, es significativo que, al igual que el conjunto del sistema de reciclado de la Ciudad, el tipo de relación laboral establecida entre el Estado y los recuperadores supone la organización laboral de tipo cooperativa (Maldovan Bonelli, 2011). De hecho, el cargo de “Promotora Ambiental” es una reasignación de funciones al interior de la cooperativa y no se establece una relación de dependencia individual entre el Ministerio y ellas. En función de esta organización del trabajo en *la cooperativa* se elige, entre las Promotoras Ambientales, a las responsables de supervisar cada turno de trabajo la cual es la encargada de coordinar la distribución de zonas y manzanas a recorrer, de asegurar el suministro de los materiales de trabajo y de supervisar la confección de informes finales. Del mismo modo, son quienes deben responder ante cualquier inconveniente que se presente, ya sea al interior de la cooperativa o hacia los agentes estatales.

También la definición de las futuras “Promotoras Ambientales” es una decisión exclusiva de la cooperativa. Tal como me fue explicado por un agente estatal de la DGREC, cuando se abren cupos nuevos o se dan de baja los cupos preexistentes, los representantes del Ministerio lo comunican a cada cooperativa para que en ese ámbito se decida quién ocupará dicho cargo. Una vez definido, la futura Promotora Ambiental es introducida en la temática gracias a las reuniones que sostiene con sus compañeras de la cooperativa. A su vez, debe atravesar una instancia de formación y capacitación que es brindada por representantes del Gobierno de la Ciudad y que se encuentra validada por el Ministerio de Educación. Este proceso consta de 8 encuentros, dos veces por semana, en los que durante un mes una capacitadora se acerca a la cooperativa a *explicar* las normativas vigentes y las distintas etapas que atraviesa la basura en la Ciudad. La bastardilla utilizada en la palabra “explicar” resalta las diferentes acepciones de dicho concepto. Según un agente estatal el objetivo de la capacitación es “explicar cómo es el circuito de la basura y a dónde van a parar los materiales... *Muchas veces ellas mismas desconocen cómo es todo el circuito, a pesar de que lo practican.*” Esto es compartido por las referentes de la cooperativa, aunque con matices: “es el ordenamiento de la cabeza de la compañera para que cuando le

⁵ Los nombres son ficticios, a fin de preservar la identidad de las entrevistadas.

enseñemos separación en origen al vecino le quede claro cuál es el primer paso y cuál es el último *porque en realidad mi compañera lo tiene.*”

La experiencia y el saber práctico son valorados y, sin embargo, se explica que hay un cúmulo de saberes que son desconocidos. Tal como expresa la dirigente de la cooperativa: “le exigimos al Gobierno de la Ciudad cosas que el mundo cartonero antes no sabía. Todo lo que tenía que ver con la ley Basura Cero, en cuanto a boletines y todo lo demás lo manejaba él [el Gobierno] y el mundo cartonero no (...) Digo, hay un saber que lo tenía resguardado sólo el Gobierno de la Ciudad.”

Una vez finalizada la capacitación que brinda el Ministerio, las aspirantes a Promotoras deben rendir un examen en donde se les pregunta sobre los contenidos vistos. De aprobar, son instantáneamente incorporadas al cuerpo de Promotoras de la cooperativa y, periódicamente, participan de charlas, reuniones, capacitaciones y visitas que contribuyen a su formación permanente.

Además de las instancias de capacitación interna y del trabajo territorial, las promotoras de la cooperativa suelen brindar charlas y talleres al público externo que están dirigidas a funcionarios públicos, agentes estatales, organizaciones sociales, instituciones públicas o privadas y público en general. El contenido de las mismas puede alternar entre características del sistema de recolección y reciclado de residuos o la transmisión de saberes específicos, como la confección de “ecomanejados”⁶. Este tipo de actividades es planificado y propuesto por el equipo coordinador de la DGREC y tiene carácter obligatorio: en caso de que alguna promotora no se presente a la actividad, la falta se computa como doble.

La organización de los días en que se trabaja, en esta cooperativa, también es producto de la *co-gestión* del Programa: es la cooperativa la que ha decidido que de los 5 días laborales no se trabaje los miércoles y esto ha sido aceptado por los coordinadores. Asimismo, en caso de que actividades convocadas por el MTE coincidan con los días laborales, el cuerpo de Promotoras asiste a éstas ya que, ante todo, entienden su trabajo como un *proyecto*. En palabras de la referente de la cooperativa: “[hay que] pelear por todo lo que nos falta a nosotras [como Promotoras Ambientales], pero también por TODOS los que faltan. Nosotras no te subimos a un *proyecto de oficina*. Nosotras te subimos a un *proyecto de conciencia*.” Por el contrario, los horarios laborales han sido un requisito de la DGREC y de no cumplirse puede resultar en sanción. Tal como se informa en el reglamento: “...la tolerancia es de 15 minutos. Pasados los 15 minutos y dentro de los 30 minutos se realizará un descuento por llegada tarde. Luego de la media hora se pasará a descontar el día de trabajo de campo.”

Finalmente, en cuanto al contrato de trabajo establecido y a la gestión de los recursos, el Gobierno de la Ciudad se hace cargo del pago de los salarios, de los instrumentos de trabajo (viáticos, insumos, planillas, biomes, uniformes, etc.) y del monotributo social. Este último posibilita a las/os

⁶ Con este término se denomina a aquellos productos manufacturados artesanalmente a partir de la reutilización de materiales descartados.

cooperativistas el acceso a una obra social, al seguro laboral y al sistema jubilatorio. Sin embargo, tal como expresa la presidente de la cooperativa, aún hay aspectos que no están cubiertos: “dentro de la economía popular (que somos parte hoy) no tenemos las vacaciones pagas. No tenemos aguinaldo, la obra social la tuvimos que gestionar nosotros⁷. A nosotras no se nos paga al tener familia, a nosotras no se nos paga por muerte de un familiar... Una banda de cosas que hay en el trabajo formal. Derechos del laburante y nosotros no los tenemos.”

Sin embargo, las perspectivas desarrolladas por ambas partes (la cooperativa y los agentes estatales) no componen una unidad armónica y las decisiones muchas veces no son tomadas en conjunto. Esto puede visualizarse claramente en el ámbito de lo propositivo, de las iniciativas que postula cada parte. En este sentido, desde la cooperativa se elevan de manera permanente múltiples proyectos a ser puestos en discusión con los/as coordinadores estatales del Programa. Uno de ellos, el más reciente, ha sido que los/as encargados/as de dar las capacitaciones o de ocupar el cargo de Responsable de Grupo (RG) no sean los agentes estatales nombrados por la DGREC, sino las propias Promotoras Ambientales. Otro de los proyectos es la construcción de un bachillerato popular en el local de Chacarita o, en su defecto, un plan estatal (como el Plan Fines I y II) para que los recuperadores urbanos puedan terminar el secundario o la primaria (y, en algunos casos, alfabetizarse).

Ambas situaciones ejemplifican las tensiones que hay entre las partes, así como los espacios disputados sobre los que se intenta avanzar. Por su parte, los agentes estatales también remarcan sus propias iniciativas, entre las cuales se destacan una mayor articulación entre las promotoras de diferentes cooperativas, la realización de jornadas sobre la violencia de género y la entrega de diplomas que intenta reconocer, de manera simbólica, su labor diaria.

Otro de los puntos en tensión es la manera en que se presenta a los vecinos/as el “Programa de Promotoras Ambientales”. La misma representante de la DGREC justifica la falta de normativas sobre éste diciendo que “tampoco hay tanta información porque si es demasiado amarillo⁸ a las cooperativas no les gusta”. En este sentido, las promotoras se presentan diariamente aclarando que provienen de una cooperativa de recuperadores urbanos y que trabajan *en conjunto* con el Gobierno de la Ciudad. Según una de las representantes de la cooperativa “es importante mencionar que venimos de una cooperativa así nos desligamos del Gobierno, para que el vecino no diga ‘empleado de Macri’” Esta recomendación se condice con lo relevado en el campo: numerosos vecinos y vecinas interpelan a las Promotoras como si fueran representantes del Gobierno e incluso se presentan situaciones difíciles. Por parte de la DGREC esto también se evidencia y una de las estrategias propuestas para este año es evitar el timbreo y reemplazarlo por espacios institucionales, como actividades en parques y en colegios.

⁷ Desde el año 2010, la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) consolidó una Obra Social propia, denominada “Mutual Senderos”, a la cual acceden aquellas personas que formen parte de la CTEP.

⁸ Debido al color elegido para la campaña electoral del partido político “Propuesta republicana” (PRO) suele utilizarse este término para calificar algunas propuestas provenientes del Estado.

Finalmente, en el marco de las disputas mencionadas, la *cooperativa* posee un discurso numerosas veces mencionado sobre el origen del programa. Según las integrantes de la cooperativa frente a la falta de respuestas, por parte del Estado, decidieron poner en práctica lo que, según ellas, se ajustaba a su ideal de trabajo. Tal como plantea Portelli (1989) en el proceso de reconstruir un hecho histórico no es el acontecimiento en sí mismo el relevante, sino la memoria, el proceso de construcción del relato. En este caso, más allá de la veracidad de los hechos (que son aseverados desde la DGREC) lo interesante es la actualidad del relato. Movilizar esta narración histórica implica, desde el presente, ejercer una disputa por el reconocimiento de su saber-hacer y, por tanto, de quién tiene la autoría del Programa.

Co-gestión del trabajo

Tal como he mencionado, la sanción de la ley N° 992, que significó un cambio sustancial en el sistema de reciclado de la Ciudad, fue un proceso complejo en el que intervinieron diversos actores sociales. El principal eje de discusión giraba en torno a si la recuperación de residuos debía ser considerada como trabajo y, en todo caso, qué tipo de trabajo (Perelman, 2007; Schamber y Suárez, 2007; Schamber, 2008; Aimetta, 2009; Abduca, 2011).

La definición de la recuperación urbana como “servicio público” y su inclusión en el servicio de higiene urbana vigente, significó un cambio rotundo en la manera de plantear el problema, cambio que se expresa y profundiza con las sucesivas normativas sancionadas. En menos de una década, los mismos sujetos sociales, los/as cartoneros/as, pasaron de ser considerados promotores de una actividad ilegal y delictiva, a los responsables de la gestión de residuos sólidos de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, el proceso que comenzó con la sanción de la ley 992 no refiere únicamente a su inscripción dentro del mundo laboral (y los derechos que eso conlleva) sino, especialmente, el reconocimiento de su trayectoria, de su *saber-hacer*. La valoración del trabajo que realizaban decenas de miles de cartoneros y cartoneras los ha posicionado como los principales interlocutores cuando de políticas públicas de higiene urbana se trata.

Dicho reposicionamiento se vio fortalecido no sólo con la presencia masiva de los cartoneros en las calles y en espacios de decisión, sino por la emergencia de un discurso que ubica a la recuperación urbana como una actividad que protege el medioambiente frente al enterramiento masivo de los desechos. Sin negar la presencia de múltiples factores, el discurso ambientalista, ampliamente sostenido por las organizaciones cartoneras y algunos agentes estatales, es un eje fundamental para comprender el espacio preferencial que comienzan a ocupar los recuperadores urbanos. En palabras de la organización gremial más numerosa, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE),

el trabajo que realizamos es altamente beneficioso al medioambiente, recuperamos materiales reciclables, que de otra forma se enterrarían generando contaminación en la tierra y en las napas de agua, además evitamos que se talen miles de árboles. Sólo los compañeros del MTE reciclamos 225 toneladas por día de trabajo y si le sumamos el trabajo de todos los

compañeros de la ciudad de Bs As encontramos, que los cartoneros recuperamos más de 600 toneladas de material reciclable por día, esto comparado con las 280 toneladas que reciclan las empresas en todo un año demuestra lo *indispensable del rol social, productivo y ecológico* de los Cartoneros”.⁹

El derrotero histórico antes descrito contribuye a la comprensión de las características del sistema de reciclado actual y, en especial, del “Programa de Promotoras Ambientales”. La intensa participación de las agrupaciones de recuperadores urbanos en los ámbitos de decisión, cuestiona la clásica diferenciación entre “sociedad civil” y “Estado”, de raíz hegeliana, según la cual ambas dimensiones de la esfera pública se encontrarían diferenciadas por un claro límite, cada una con un conjunto de atributos y características supuestamente ausentes en la otra (Gupta y Ferguson, 1992). Por el contrario, al analizar las múltiples maneras en que se desarrolla una política pública, se pone en jaque la supuesta relación de exterioridad entre ambas esferas. Lejos de un discurso único que proviene de un Estado reificado, escindido del resto de la sociedad, nos encontramos con diversas *prácticas de gobierno* (Foucault, 2001) que orientan la conducta de otros. Estas son aplicadas por aquellos sujetos que circunstancialmente ocupan espacios de decisión, estatales y por fuera de éste, y es allí, en los procesos de intervención cotidiana, en donde es posible captar las relaciones de negociación entre los distintos sujetos implicados.

Algunos autores, retomando esta perspectiva, han propuesto la noción de *gubernamentalidad compartida* (Fernández Álvarez y Carengo, 2011) para caracterizar el ejercicio de gobierno desplegado por la dimensión estatal y las organizaciones no gubernamentales, condicionando la conformación legal de las cooperativas de recuperadores urbanos. A su vez, han caracterizado al conjunto de prácticas de resistencia, desarrolladas por los recuperadores urbanos, como la puesta en ejercicio de un *contradispositivo* que, sin cuestionar la práctica estatal (en este caso, los requisitos burocráticos de la “formalización”), logra disputar la manera en que ésta se despliega.

Si bien este concepto resalta las disputas en torno a las prácticas de gobierno, considero oportuno significar como *gubernamentalidad compartida* el afianzamiento de las cooperativas de recuperadores urbanos como las interlocutoras ineludibles al momento de ponerse en prácticas políticas públicas vinculadas al tratamiento de residuos. En este sentido, el “Programa de Promotoras Ambientales”, impulsado y planificado desde las cooperativas, ejemplifica de manera clara esta capacidad de disputar activamente el ejercicio de gobierno sobre los cuerpos, al participar de los procesos de diseño y gestión de las políticas públicas.

Del mismo modo, el reglamento del programa, diseñado por la DGREC, tiene una serie de ítems que regulan los aspectos cotidianos del trabajo de las “Promotoras Ambientales”. Entre ellos, se destaca la obligatoriedad del uso del uniforme durante todo el horario laboral y la prohibición de “consumo de

⁹ <http://cartoneando.org.ar/quienes>

alcohol y/o drogas durante el horario de trabajo, en el viaje en colectivo de la Cooperativa o del servicio del transporte público y en el lugar de trabajo de campo”. Si bien esto se encuentra en los papeles del reglamento, desde *la cooperativa* se adjudican la iniciativa y postulan que es una convicción del denominado *movimiento cartonero*. Asimismo, otros de los puntos centrales de la ley N° 992, la prohibición de circular con menores durante la recuperación de residuos es mencionado como por la dirigente de *la cooperativa* como “una de las cosas que nosotros le impusimos al Gobierno de la Ciudad, porque no se había ocupado y ni preocupado. Nosotros le fuimos a fundamentar y por eso aparecen las guarderías”

A su vez, otras normativas han sido diseñadas por las mismas promotoras y son de carácter interno. Algunas son exigencias de conducta, como la prohibición de usar el celular en horarios de trabajos y mascar chicle o fumar cigarrillo cuando se le habla a los/as vecinos/as. Otras son recomendaciones como que se “comporten bien”, “que escuchen a los vecinos”, “que no les interrumpen y que no se vayan” y que les “den charla al vecino charlatán”. En términos generales, las coordinadoras de la cooperativa justifican estas disposiciones argumentando que de no cumplir con las normas se “deja a un montón de mujeres afuera. Si vos no querés dejar el pucho cuando trabajas, o no querés estar cuatro horas fuera de tu casa perfecto, pero dejale el cupo a otra compañera”.

Este conjunto de normas, vinculadas al desarrollo cotidiano del “Programa de Promotoras Ambientales” en *la cooperativa*, dan cuenta del ejercicio de gobierno compartido entre ésta y los agentes estatales. A su vez, debido a que *la cooperativa* forma parte de una red más extensa, el MTE, se percibe la multiplicidad de actores que intervienen en el proceso de gestión y consolidación de una política pública. De diferentes maneras y en diferentes niveles, se despliegan normas, valores y significados acerca de cómo realizar la tarea de promoción ambiental y se delimita una modalidad de trabajo particular. Tal como plantean algunos autores (Carenzo, Acevedo y Bárbaro, 2012) en la modalidad cooperativa frecuentemente aparecen elementos que refieren a una organización laboral propia de un trabajo formal. En el caso de la *cooperativa*, podemos ver cómo estos elementos se introducen en su práctica diaria, otorgándole un carácter híbrido y específico a la misma.

En suma, el funcionamiento del programa estatal en la *cooperativa* significa la intersección de lógicas laborales distintas que, sin embargo, encuentran su complementariedad. Quienes participan como “Promotoras Ambientales” se ven afectadas por las disposiciones implementadas desde la esfera estatal, así como por las elaboradas desde la propia *cooperativa*. En ambos casos, incumplimientos en las normativas y ausencias injustificadas pueden tener como consecuencia sanciones tales como la suspensión por uno o varios días de trabajo, lo que implica una disminución en el salario de la trabajadora afectada. Es necesario considerar que la *cooperativa* debe adaptarse a los requisitos que propone la esfera estatal, por lo que cabe suponer que la generación de pautas y normas tiende a cumplir con las lógicas del trabajo (similar a una relación de dependencia) que propone el Estado.

Palabras finales

Este artículo ha intentado aportar una mirada etnográfica a los procesos de acuerdo, negociación y disputa de las políticas públicas, comprendidas como herramientas específicas y preferenciales de la práctica de gobierno estatal. Para ello, he realizado un breve recorrido histórico sobre el modo en que se ha inscrito al fenómeno cartonero en la agenda pública desde principios del siglo XXI. Trayectorias que, en su conjunto, contribuyen a la comprensión del recientemente aplicado “Programa de Promotoras Ambientales” en la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, he repasado algunos desarrollos teóricos sobre la vinculación entre el Estado y el conjunto de la sociedad y he movilizado el concepto de *gubernamentalidad compartida* (Fernández Álvarez y Carezo, 2011) para caracterizar la manera en que se ha gestionado y puesto en práctica el “Programa de Promotoras Ambientales” en una cooperativa en particular.

Considero que, si bien desde la esfera estatal se ha definido que las integrantes del programa deben llevar a cabo un conjunto de comportamientos específicos e innegociables (entre otros, el uso de uniforme), también desde las cooperativas se han definido otros rasgos centrales, como su propia participación en los espacios de decisión. De este modo, el ejercicio de una *gubernamentalidad compartida* (Fernández Álvarez y Carezo, 2011) pone en cuestión no sólo la puesta en práctica de las políticas públicas sino los procesos de creación de las mismas, objetando, asimismo, la clásica diferenciación entre la “Sociedad Civil” y el “Estado”. Esta diferenciación, propuesta por la teoría política clásica, contemplaría a las cooperativas de recuperadores urbanos como la población-problema sobre la cual se implementan las políticas públicas, abonando la imagen de un límite preciso entre el Estado y la sociedad civil, en este caso las cooperativas. Por el contrario, experiencias como el “Programa de Promotoras Ambientales” convierten en porosas las fronteras que separan al Estado, cuestionando el supuesto monopolio de las prácticas de gobierno generalmente atribuidas a él.

El enfoque relacional utilizado a lo largo del artículo ha permitido comprender la visión que los distintos actores han construido sobre otros, así como los procesos de disputa y negociación en torno a la gestión de una política pública. A su vez, el recorrido por los rasgos que posee el programa da cuenta del modo en que es puesto en práctica cotidianamente. Procedimientos como la definición de los horarios, de los días laborales, de la manera en que éste debe desarrollarse y los mecanismos de control y supervisión internos también constituyen maneras de orientar las conductas o, en otras palabras, maneras de ejercer prácticas de gobierno. A su vez, la constante participación de las representantes de la cooperativa en ámbitos de decisión estatales, dan cuenta de un proceso de producción conjunta de políticas públicas. De este modo, las prácticas que lleva adelante la cooperativa le dan forma a la lógica que impone el Estado al tiempo que definen un orden de cosas para sí misma. A su vez, la participación en espacios decisorios y en el ámbito público (como la movilización en las calles o la conversación con los vecinos) acentúa la permeabilidad de la frontera estatal, posibilitando la modificación y/o anulación de algunas normativas.

Finalmente, tal como he mencionado en la introducción, las políticas públicas, además de moldear subjetividades específicas, suponen relaciones de proximidad y lejanía entre el Estado y los destinatarios. La inclusión de la recuperación urbana en el servicio de higiene vigente y la caracterización de los cartoneros como colaboradores de un servicio público dan cuenta de una nueva vinculación entre éstos y el Estado, signada por una mayor proximidad. A su vez, la elaboración del “Programa de Promotoras Ambientales” avanza aún más en esta sintonía, incorporando a las recuperadoras urbanas como ejecutoras de una política pública ambiental promovida por la Dirección General de Reciclado. Ambos aspectos ejemplifican un reposicionamiento del fenómeno cartonero en la agenda pública que los ha constituido como los interlocutores necesarios al momento de diseñar nuevas políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Abduca, R. (2011) “«Acariciando lo áspero». El itinerario cartonero como construcción de un territorio”. En: F. Suárez y Schamber, P. (comps.) *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS/UNLa/UNGS, pp. 183-222.

Achilli, E. (2005) *Investigar en Antropología social*. Rosario: Laborde.

Aimetta, C. (2009) “Salir a carrear: ¿trabajo o rebusque?” En: *Trabajo y sociedad. Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las políticas sociales en sociedades segmentadas*, vol. XI, nº 12, marzo, pp. s/d, Santiago del Estero, Argentina.

Busso, M. y D. Gorbán (2004) “Trabajando en el espacio urbano: la calle como lugar de construcciones y resignificaciones identitarias. En: *El trabajo frente al espejo. Rupturas y continuidades en los procesos identitarios de los trabajadores*. O. Battistini (Comp.). Buenos Aires: Prometeo, pp. 235-268.

Carenzo, S., Acevedo, R. y J. Bárbaro (2012) “Construyendo oficio: experiencias laborales de integrantes de una Planta Social de Separación y Clasificación de residuos del CEAMSE” En: *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, Buenos Aires: La Plata.

Dimarco, S. (2005) *Experiencias de autoorganización en cartoneros: un acercamiento a la configuración de vínculos laborales, sociales y políticas en contextos de exclusión social*. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas. Buenos Aires: Clacso.

Fernández Álvarez, M. I. y Carenzo, S. (2011) “El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: reflexiones desde una experiencia de cartoneros/as en la metrópolis de Buenos Aires.” En: *Revista Argumentos, Estudios críticos de la sociedad*. Universidad Autónoma, nº 65, enero/abril 2011, pp. 171-193.

Foucault, M. (2001) “El Sujeto y el poder” En: *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Dreyfus, H. y P. Rabinow. Buenos Aires: Nueva Visión

Gupta, A. y J. Ferguson (1992) “Beyond Culture: Space, Identity and the Politics of difference”. *Cultural Anthropology* nº 7, pp. 6-23.

Informe de Gestión del “Programa de Promotoras Ambientales” (2016) Dirección General de Reciclado, Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ciudad de Buenos Aires.

Maldovan Bonelli, J. (2011) “La asociatividad como estrategia de acción colectiva: el caso de las cooperativas de cartoneros de Buenos Aires” En: *Otra economía*, nº 5, julio/diciembre, pp. 139-151.

Paiva, V. (2003) "Cirujeo, Recolección de Residuos y Política Pública" En: *Actas del VI Congreso Internacional de Estudios Latinoamericanos*, Chile: CIEL

Perelman, M. (2011) “Vergüenza y dignidad. Resignificaciones sobre el sentido del trabajo en los nuevos cirujas” En: P. Schamber y F. Suárez (comp.) *Recicloscopio 2. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: UNLA/UNGS/CICCUS, pp. 223-

238.

Shore, C. (2010) "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas" En: *Antípoda*, nº 10, enero-junio, pp. 21-49.

Perelman, M. D. (2008) "De la vida en la Quema al Trabajo en las calles: El cirujeo Ciudad de Buenos Aires." *Revista Avá*, nº 12, pp. 117-1, Posadas, Misiones.

Portelli, A. (1989) "¿Historia oral? Muerte y memoria: La muerte de Luigi Trastulli", en: *Historia y fuente oral*, Nº 1. Historia contemporánea de la Universidad de Barcelona e Instituto Municipal de Historia, Barcelona pp. 127-158.

Schamber, P. (2008) *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires, Argentina: SB Editorial. Serie Antropología Sociocultural.

Schamber, P. y F. Suárez (2007) "Cartoneros de Buenos Aires. Una mirada general sobre su situación". En: *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Chamber y Suárez (comps.) Buenos Aires: UNLA y UNGS, Prometeo.