

# Recuperadores en la ciudad de Rosario. Un análisis de las estrategias municipales hacia el sector cartonero

Waste Pickers and Circular Economy in Rosario. An Analysis of Municipal Strategies Toward the Cartonero Sector

**Alejandro Castagno**

Red de Investigación Acción sobre Residuos (RIAR) - Centro de Estudios en Políticas Ambientales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario alejandro.castagno@fcpolit.unr.edu.ar

**Vladimir Iván Moskat**

Red de Investigación Acción sobre Residuos (RIAR) - Centro de Estudios en Políticas Ambientales, Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, Universidad Nacional de Rosario vmoskat@fceia.unr.edu.ar

**Matías Piatti**

Red de Investigación Acción sobre Residuos (RIAR) - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario matiaspiatti@gmail.com

Fecha de recepción: 15/9/2025 - Fecha de aceptación: 27/11/2025



URL de la revista: [revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/cuyonomics](http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/cuyonomics)

ISSN 2591-555X

Esta obra es distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional

## Resumen

Este artículo busca examinar las políticas del municipio de Rosario vinculadas a la gestión de residuos, con especial foco en las acciones y propuestas hacia el sector de recuperadores urbanos, en un contexto de adopción discursiva del paradigma de economía circular por parte del Estado municipal. La metodología de investigación consiste en la búsqueda de información secundaria a través de documentos oficiales (ordenanzas y otros escritos), notas periodísticas de medios locales y en la realización de entrevistas a informantes clave (funcionarios de las áreas involucradas) como fuente primaria. Los principales resultados obtenidos son la descripción de la evolución de la gestión de residuos, del contexto socioeconómico de los recuperadores que realizan la actividad en la ciudad, junto con un detalle de las propuestas en clave de políticas del Estado hacia los recuperadores. Entre ellas, se describen los emprendimientos de reciclaje, una prueba piloto de recolección diferenciada con inclusión social y los recientes centros de acopio de residuos.

**Palabras clave:** recuperadores, economía circular, residuos, políticas públicas, Rosario

## Abstract

This article seeks to examine the policies of the Municipality of Rosario related to waste management, with a particular focus on actions and proposals aimed at the urban waste picker sector, within a context in which the Municipal State has discursively adopted the Circular Economy paradigm. The research methodology consists of the collection of secondary information through official documents (ordinances and other official records), journalistic articles from local Rosario media outlets, and the conduct of interviews with key informants (officials from the relevant departments) as a primary source. The main results presented include a description of the evolution of waste management, the socioeconomic context of waste pickers operating in the city, and a detailed account of state policy proposals directed at this sector. These include recycling enterprises, a pilot program for source-separated waste collection with social inclusion, and recently established waste storage centers.

**Keywords:** waste collectors, circular economy, waste, public policies, Rosario

**Journal of Economic Literature (JEL):** I3, J46

## Introducción

En América Latina en general y en Argentina en particular se verifica, por un lado, la existencia creciente de importantes sectores de la población que garantizan sus medios de vida a través de la recuperación y clasificación de residuos, y, por el otro, la implementación de modelos de gestión a escala municipal que, aunque insuficientes y acotados, procuran incluirlos a través de interfaces de complementariedad que integran a recicladores de base con dispositivos municipales, con el fin de aprovechar los residuos procedentes de la actividad doméstica, comercial e industrial de las ciudades (Beckmann et al., 2018).

La historia de las políticas públicas dirigidas al tratamiento de los residuos muestra diferentes concepciones sobre la recuperación de residuos por parte de recicladores de base, con implicaciones en las políticas desarrolladas. Pueden identificarse períodos en los que preponderaron medidas concretas de promoción, considerando a los recuperadores como actores indispensables; momentos de represión a los actores protagonistas de la actividad, y, por último, períodos de absoluta indiferencia y de completa invisibilidad del fenómeno (Schamber, 2007).

Bajo estas coordenadas, el presente trabajo busca conocer y analizar aquellas políticas, estrategias e iniciativas existentes que se están desarrollando en la ciudad de Rosario. A partir de la gestión que comenzó a gobernar en 2019 y renovó su mandato en 2023 (Partido Arriba Rosario, intendente Pablo Javkin<sup>1</sup>) se comienza a observar la introducción de la noción de economía circular (EC) en discursos, documentos oficiales y normativas. En este contexto, las políticas y acciones alrededor de los residuos, emprendimientos de reciclaje y recuperadores urbanos también se ubican o son consideradas en este marco conceptual (Castagno et al., 2023).

El concepto de EC consiste principalmente en un replanteo crítico del modelo lineal de extracción-producción-consumo-disposición final que organiza la mayoría de los modelos productivos contemporáneos a escala global. Hoy en día se piensa su

<sup>1</sup> Pablo Javkin es un abogado nacido en 1971 con una larga trayectoria en la función pública. Comenzó siendo concejal de la ciudad de Rosario entre 2001 y 2005, como parte del partido ARI, trayecto en el cual presidió la Comisión de Ecología. Luego ocupó los cargos de diputado provincial por Santa Fe (2007-2011) y diputado nacional (2013-2015). Entonces, volvió a la arena local como secretario general de la Municipalidad de Rosario (2015-2017) del frente político que, con reacomodamientos internos, gobierna la ciudad desde hace tres décadas. Luego regresó al Concejo Municipal (2017-2019) hasta asumir como intendente. Vale señalar que su llegada a la intendencia surge como una línea interna dentro del frente político que gobierna la ciudad.

reemplazo por modelos circulares basados en la creación de flujos de retroalimentación de los sistemas, minimizando las tasas de extracción de recursos vírgenes y maximizando el reúso y reciclado del *stock* de materiales existente. Este concepto ha mostrado una fuerte influencia, ya que está dando forma a políticas y estrategias públicas y privadas en relación con los procesos de generación, tratamiento y valorización de los residuos en forma creciente y acelerada (Carenzo y Kenbel, 2023).

En función de lo detallado, el primer objetivo de este artículo es hacer una reconstrucción de las políticas de gestión de residuos desarrolladas en los últimos quince años, con especial foco en las acciones y propuestas vinculadas al sector de los recuperadores urbanos. En segundo lugar, nos interesa examinar si la introducción discursiva y en varias normativas del concepto de EC implica algún cambio en cuanto a la manera en que se aborda desde el Estado la situación del colectivo de los recuperadores y el tipo de políticas que se desarrollan hacia el sector. Algunos de los interrogantes que guían nuestra investigación son de qué manera se está considerando la articulación con recuperadores urbanos y qué medidas o acciones busca impulsar o priorizar el municipio con el enfoque de EC.

En relación con la adopción discursiva de la EC nos interesa examinar los cambios en los discursos y su impacto en las políticas públicas que se llevan a cabo, en qué medida se vislumbran correlatos al nivel de las prácticas concretas. Esta indagación tiene que ver con la apropiación del enfoque por parte de los hacedores de políticas públicas municipales: ¿tienen correlato práctico las acciones declarativas?, ¿qué lugar ocupa el reciclaje de residuos en la ciudad y específicamente con los recuperadores urbanos?

En síntesis, nos proponemos analizar las políticas, experiencias e iniciativas del campo de los residuos sólidos urbanos llevadas a cabo por el gobierno local, campo en el que, como grupo, venimos trabajando hasta el momento con énfasis en la situación de los recuperadores urbanos.

## Metodología

Para la elaboración de este artículo se apeló a un conjunto de instrumentos tanto para la recolección como para la sistematización de la información. El trabajo de campo consistió en entrevistas en profundidad a funcionarios y empleados municipales, seleccionados por su rol y responsabilidad con las políticas sociales hacia el sector: directora de Economía Popular (2019-2023), director de Economía Popular, coordinador general de la Dirección de Economía Popular, coordinador general de la Subsecretaría de Economía Social y responsable del Centro de Acopio Municipal. Se consideran suficientes estas entrevistas porque permiten comprender un período sostenido en el tiempo en la ejecución de políticas del gobierno local y porque desde las dependencias de los entrevistados se gestionan las principales políticas

que involucran a la población cartonera<sup>2</sup> en Rosario y las regulaciones que hacen a su actividad cotidiana. Para ello, en primer lugar, se confeccionó un cuestionario con base en los objetivos perseguidos y que giró en relación con los siguientes temas: el rol que ocupa el enfoque de EC en la gestión, los actores involucrados y los desafíos alrededor de ella, qué políticas y acciones se plantean sobre la situación de los recuperadores y específicamente cómo se viene desarrollando el proyecto de los centros de acopio, que ha sido una de las líneas centrales de intervención sobre el sector.

También se realizó observación de datos y revisión bibliográfica. Se estableció un criterio de selección que consistió en escoger noticias periodísticas, notas en páginas web del municipio y textos académicos con fecha de publicación desde 2010 hasta la actualidad, que aborden específicamente a la población cartonera en la ciudad de Rosario. Las herramientas y los portales utilizados fueron Google y Google Scholar para los textos académicos; el portal de normativa de Rosario para ordenanzas, y el portal de contenidos periodísticos del municipio *Rosario Noticias*, los buscadores de los diarios *La Capital*, *El ciudadano*, *Rosario Plus* y *Rosario 3*.

Para sistematizar la información, en primer lugar, se transcribieron las entrevistas y luego se empleó un *software* de análisis de datos (Weft Qualitative Data Project) para agrupar la información según los conceptos y temas involucrados. Las principales variables sintetizadas a partir de este instrumento fueron las condiciones de vida y de trabajo de los recuperadores. Algunos de los indicadores que las compusieron fueron la alimentación, la procedencia, el ingreso, las herramientas de trabajo, los materiales de protección, la extensión y los horarios de la jornada de trabajo.

## Resultados

### La evolución de la gestión de residuos en Rosario: normativas, recuperación de residuos y resultados

La ciudad de Rosario genera aproximadamente 1000 toneladas de residuos sólidos urbanos por día (no se incluyen en esta cifra los residuos de poda y de construcción). La mayor parte de estos residuos se dispone en el relleno sanitario ubicado a 30 kilómetros de la ciudad, en la comuna de Ricardone, lugar que se ha configurado como receptor de la basura de la ciudad y otras localidades del área metropolitana en los últimos veinte años.

En 2001 se empezó a desplegar en la ciudad una modalidad de disposición inicial que hoy está presente en la mayor parte del territorio, que es el uso de grandes

2 En este trabajo mayormente hablaremos de *recuperadores urbanos* para referirnos al sector, pero términos como *cartoneros* (muy usado por el propio sector) o *recicladores de base* (muy común en la literatura) también se utilizan para designar al mismo colectivo.

contenedores en la vía pública. Este hecho, como mencionaremos brevemente, ha influido en las posibilidades de desarrollar estrategias sólidas de separación de residuos en origen, con su consiguiente reciclaje o compostaje.

Existen varios programas formales de separación de residuos en origen, algunos de los cuales hunden sus orígenes en experiencias desarrolladas a partir de 1994. Hoy son básicamente cuatro las modalidades de separación, las primeras tres orientadas solo a los materiales reciclables:

1. Puerta a puerta (hoy llamado “camión por tu casa”). Es la modalidad más antigua (primeras experiencias durante 1994). A partir de la instalación de contenedores esta modalidad fue mutando y hoy es mayormente un sistema híbrido que coexiste con el uso de contenedores.
2. Centros de recepción. El término designa a los contenedores para materiales reciclables que se alojan dentro de instituciones, comercios y algunos edificios.
3. Islas de separación. Son contenedores para materiales reciclables que están en la vía pública.
4. Barrios verdes. Son zonas de la ciudad en las que existe un verdadero sistema puerta a puerta (sin uso de contenedores) de separación en tres fracciones (orgánicos, reciclables y no recuperables).

Desde el año 2008, la ciudad de Rosario cuenta con la Ordenanza 8335 de Basura Cero, que estableció metas para reducir gradualmente la cantidad de residuos llevados a rellenos sanitarios, con la prohibición para el año 2020 de la “disposición final en relleno sanitario de materiales tanto reciclables como aprovechables, incluyendo los residuos orgánicos” (Art. 3). Habiendo pasado ya cinco años desde esa meta, la situación es que la ciudad no solo no la cumplió, sino que entierra más residuos que cuando fue sancionada la ordenanza. A la fecha se disponen en el relleno ubicado en la comuna de Ricardone alrededor de 800 toneladas diarias (Taller Ecologista, 2024).

Las políticas de separación de residuos en origen y recuperación de materiales mencionadas han tenido una incidencia marginal en reducir la disposición final de residuos. Varias organizaciones y autores han argumentado que parte de este fracaso tiene su origen en el modelo de gestión que ha sido caracterizado como “higienista” (Geary et al., 2011; Moskat, 2014; Castagno y Moskat, 2021). Este modelo prioriza la higiene urbana antes que el objetivo de reducir el enterramiento de residuos mediante el reciclaje, el compostaje y la reducción de la generación de residuos. Los grandes contenedores de residuos en la vía pública han sido el sustento material de este modelo centrado en la higiene, dificultando a la vez el desarrollo de estrategias eficaces de separación en origen y recuperación. Esta política se ha traducido en apenas 6000 toneladas de residuos reciclados al año, las cuales representan el 2 % de las 300 000 toneladas anuales que llegan al relleno sanitario. A su vez, este número se ha estancado en los últimos seis años (Taller Ecologista, 2024).

Sin embargo, la recuperación de residuos en la ciudad es mucho mayor que los exiguos valores logrados a partir de programas municipales. En la ciudad existe una población amplia dedicada a la recuperación de residuos, en especial papel y cartón. Es difícil estimar su número por la naturaleza de la actividad y porque constantemente ingresan y salen personas de esta actividad en función del contexto económico. Considerando estas incertidumbres, varios autores y organizaciones han intentado dimensionar este sector, planteando que en la ciudad hay más de 3000 recuperadores urbanos (Castagno y Moskat, 2021). En un relevamiento que se hizo en 2024 en el centro de la ciudad, desde la Subsecretaría de Economía Social de la Municipalidad, se censaron 819 recuperadores. Según las autoridades, cada recuperador recolecta diariamente entre 110 y 130 kilogramos de materiales (Municipalidad de Rosario, 2024). Tomando estos valores podemos hacer una estimación aproximada: si consideramos solo 20 días de trabajo al mes y el valor más bajo (110 kilogramos) los recuperadores que recorren el centro de la ciudad permiten el reciclaje de más de 20 000 toneladas de residuos al año.

Por otro lado, existe una serie de normativas, experiencias y proyectos vinculados con los recuperadores urbanos. En particular, parte del sector de los recuperadores junto con organizaciones sociales y ambientales vienen reclamando para que el sector pueda ser parte de las políticas formales de reciclaje.

Entre las normativas, algunas de las que revisten mayor interés para este trabajo son:

- ▶ La Ordenanza 83335/2008 de Basura Cero, que, entre otras cuestiones, se propone incluir a los recuperadores en la gestión formal de los residuos.
- ▶ El Decreto 51224/2017, que propone desarrollar la recolección diferenciada en un sector de la ciudad, incluyendo a los recuperadores urbanos y previendo recursos específicos.
- ▶ La Ordenanza 10355/2022, denominada “Sistema de Reciclaje con Inclusión Social”, que apunta a desarrollar en una mayor escala estrategias de recuperación de materiales reciclables con la participación de recuperadores urbanos. Incluye para ello un fondo específico de mayor magnitud. A modo de referencia, para el año 2024 el fondo previsto era de 400 000 000 de pesos.
- ▶ La Ordenanza 10564/2023, “Estrategia de Economía Circular”, que crea lineamientos para la EC y se orienta a que los recuperadores tengan un rol como proveedores de materiales reciclados a las industrias.

Desde diciembre de 2019 se produjo un cambio en la gestión municipal de la ciudad de Rosario. Bajo esta nueva administración, el Área de Economía Social, uno de los espacios institucionales que tradicionalmente abordó la situación de los recuperadores desde una perspectiva medianamente inclusiva, fue desjerarquizada (pasó de Secretaría a Subsecretaría) y cuenta, desde el inicio de la gestión, con una Dirección de Economía Popular que concentra las intervenciones hacia el sector. En función de los cambios de gobierno y el contexto de pandemia que afectó fuerte-

mente a este grupo social, se reconocen continuidades y rupturas en materia de políticas públicas desarrolladas desde el área en relación con la gestión previa, respecto a cartoneras y cartoneros rosarinos (Castagno et al., 2023).

## Recuperadores urbanos: realidades y perspectivas en la ciudad

### Contexto socioeconómico de los recuperadores: desafíos y crisis a partir de datos oficiales

En un contexto nacional marcado por las medidas de ajuste en el Estado, el aumento de la pobreza y la indigencia<sup>3</sup> y el aumento del desempleo<sup>4</sup>, hay grupos sociales que se ven afectados más que otros. Los recuperadores de residuos han sido, históricamente, uno de los colectivos más perjudicados en cada coyuntura de crisis económica y social (se puede mencionar, como otra situación crítica que produjo crecimiento del sector, la crisis de 2001). Constituyen el *último* escalón en el sistema de estratificación de clases<sup>5</sup> (Benza, 2016) el eslabón más frágil de la pirámide social, al que *caen* los trabajadores de los sectores populares cuando ven mermados sus ingresos<sup>6</sup> e incluso los de los peldaños más bajos de la clase media cuando sus representantes pierden el empleo<sup>7</sup> (Perelman y Boy, 2010).

En nuestra ciudad la situación de estos trabajadores replica la tendencia a nivel nacional: los recuperadores padecen de manera contundente las consecuencias del actual modelo económico<sup>8</sup>. El último relevamiento cuantitativo parece confirmar esta hipótesis: los 819 recolectores identificados en 2024 en el centro de la ciudad

3 “Más de 45 000 personas cayeron en la pobreza en Rosario el año pasado. ‘Significa gente que sufre’” (*Rosario* 3, 27 de marzo de 2024).

4 “La desocupación saltó al 7,2 % en el Gran Rosario durante el segundo trimestre” (*La Capital*, 19 de septiembre de 2024).

5 “Trabajadores marginales” es el segmento de la pirámide de estratificación social en el que se inscriben los cartoneros junto con “trabajadores del servicio doméstico y de la limpieza, peones, vendedores ambulantes” (Benza, 2016, p. 113).

6 “Es gente que hace menos de un año tenía otro trabajo, quizás en la construcción u otro tipo de actividad y ahora está haciendo esta tarea” (*Rosario* 3, 18 de septiembre de 2024).

7 “Por otro lado, como resultado de las políticas neoliberales de los años noventa, la desindustrialización, la expulsión de la mano de obra y crisis económica de 2001, surgió una clase media empobrecida, o sea, el “nuevo ciruja,” para quienes “la realización del cirujeo es percibida como un descenso en la escala social” (Perelman y Boy, 2010, p. 405).

8 “La crisis económica provocada por la motosierra del Gobierno nacional golpea fuerte a los trabajadores informales que dependen del día a día para llevar el pan a sus hogares. En particular, los cartoneros se convirtieron en víctimas directas de las políticas de libre mercado. Por un lado, la caída del consumo de la clase media repercutió directamente en la generación de residuos domiciliarios; y por el otro, el precio del cartón bajó de forma considerable por la apertura de importaciones (de \$210 pasó a \$140). Como consecuencia de estas dos variables, los recolectores tuvieron que ampliar sus horas de trabajo y extender sus recorridos para poder llenar sus carritos” (*Rosario-Plus*, 8 de junio de 2024).

suponen un incremento del 63 % en relación con los contados tres años antes en el primer censo municipal<sup>9</sup>.

La vulnerabilidad que atraviesa el sector en la ciudad de Rosario se ve reflejada en múltiples indicadores: los cartoneros constituyan en 2021 casi el 10 % de la población en situación de calle, duplicando el porcentaje de quienes declararon esta actividad en el censo de 2017<sup>10</sup>. Por su parte, el censo de cartoneros del año 2024 identificó que un 13,5 % del colectivo se encuentra en esa situación (Municipalidad de Rosario, 2024).

En efecto, ese año el municipio censó exclusivamente a la población cartonera en el segundo relevamiento municipal del sector. En el informe quedaron plasmadas con crudeza las penosas condiciones de vida de los más de 800 trabajadores identificados. Citamos como ejemplo ilustrativo los bajos niveles de educación (32,1 % no alcanzó a terminar la escuela primaria y 26,5 % culminó este nivel pero no inició trayectorias formativas posteriores), la carencia de teléfono móvil por más de la mitad de los entrevistados (58,6 %) —lo que plantea grandes desafíos para las políticas públicas que despliega el Estado con sus canales cada vez más digitalizados y para el acceso a la información— y la dependencia casi total del sistema público de salud, fundamentalmente centros municipales y hospitales: si bien no se cuentan con datos actualizados, el censo anterior —2021— encontró solo un 10 % de esta población con algún tipo de cobertura por su cuenta (la que provee el monotributo o la de un sistema de emergencia médica prepago) (Municipalidad de Rosario, 2021).

Desde la Dirección de Economía Popular del Estado municipal —área de interlocución específica con el sector— confirman con aproximaciones cualitativas la situación de extrema vulnerabilidad por las necesidades básicas insatisfechas en materia de vivienda, alimentos, etc. A su vez, los números de indigencia en el primer semestre de 2024 para el Gran Rosario, publicados por el INDEC son otro indicador de esta situación: 18,2 % de personas indigentes (13,6 % de hogares) implican, para el aglomerado, a casi 250 000 personas. Por otro lado, la situación de calle identificada por el área parece encontrar un vector común con la falta de instrumentos de trabajo (carretas, bolsones, etc.) también detectada por el municipio: se trataría del impacto de las migraciones internas de población proveniente de otras provincias en busca de oportunidades de empleo a una Rosario históricamente asociada con esa posibilidad.

Otra problemática que parece afectar a la población, según se desprende de los indicadores que manejan desde el municipio, es el consumo de sustancias adicti-

<sup>9</sup> “Auténticos decadentes de la crisis social: con más de 40 años salen a cartonear por 200 mil pesos al mes” (Rosario 3, 18 de septiembre de 2024).

<sup>10</sup> El 9,2 % de quienes realizan alguna actividad para obtener dinero entre las personas censadas durante el relevamiento de personas en situación de calle del año 2021 se identificó como cartonero. Este guarismo casi duplica el 4,85 % que declaró la actividad en el censo anterior de 2017.

vas. Esta incidencia del fenómeno también había sido detectada, algo más alejada en el tiempo, por el censo de personas en situación de calle en 2021, aunque con guarismos mucho más contenidos: casi un 20 % de quienes aceptaron ser relevados en aquel momento declaró consumir marihuana mientras la cocaína fue mencionada por un 12 %.

Por último, un indicio adicional del empeoramiento de la situación del sector se observa en la recuperación, en el marco de la actividad de recolección, de recursos que no se destinan a la mercantilización, sino al consumo propio y del grupo familiar. Se trata específicamente de alimentos, lo que supone, en este caso, un considerable riesgo para la salud de la población involucrada que debería ser contemplado por las autoridades sanitarias y los responsables de la política social. Un hecho que, según lo observado por los referentes municipales, no se detectó —al menos con esta contundencia— en anteriores etapas.

### El Estado ante los recuperadores urbanos: participación en políticas y tensiones internas

En relación con la mirada del Estado local hacia el sector, la evidencia parece demostrar la existencia de profundas contradicciones por la persistencia al interior de aquel de dos grandes clivajes: los organismos que promueven su inclusión —generalmente dependientes de las áreas sociales— frente a la perspectiva higienista<sup>11</sup>/economicista —representada por las áreas de servicios públicos, ambiente y producción, amparados por un sector de la opinión pública que desde los comienzos de la ciudad insisten con este abordaje—. La fortaleza de este segundo enfoque, que, con diferente énfasis, se sostuvo a lo largo de todo el siglo XX, tuvo su punto de culminación años atrás con la sanción de la Ordenanza 8726/2010 de prohibición de la tracción a sangre, promovida, entre otros actores sociales, por organizaciones animalistas. En los hechos, implicó el reemplazo de la tracción a sangre animal, en este caso los caballos, por sangre humana, a la luz de la gran cantidad de recuperadores que poblaron la vía pública empujando con su cuerpo los pesados carros a lo largo de muchos kilómetros (Beckmann et al., 2018). Como contrapartida, desde las áreas que bregan por la inclusión social —en este caso, la ya referida Dirección de Economía Popular dependiente de la Subsecretaría de Economía Social— se despliegan iniciativas vinculadas al mejoramiento de las condiciones de labor, el

<sup>11</sup> El higienismo fue una corriente intelectual que, en términos históricos, puso el foco en elevar la salud colectiva mediante la transformación de las condiciones sanitarias, sobre todo en las ciudades industrializadas del siglo XIX. Esta perspectiva atendió especialmente a la problemática urbana, señalando las precarias formas de vida y de trabajo presentes en los centros urbanos y en los conventillos. Impulsó diversas intervenciones higiénico-sociales y prácticas de saneamiento —como la ventilación, la limpieza y una mejor organización de los espacios públicos— con el fin de favorecer el bienestar y la salud de la población.

ordenamiento de los circuitos de recolección y acopio, la provisión de herramientas y bienes de capital y el asesoramiento en materia previsional, laboral, de salud y educativa, entre otras.

Estos posicionamientos, en apariencia dicotómicos, se inscribirían en lo que Oszlak y O`Donnell han dado en llamar, oportunamente, el *conflicto de políticas*: bajo esta conceptualización el Estado, antes que un todo coherente y monolítico, con una única lógica operante, estaría atravesado por una multiplicidad de intereses, propósitos e intenciones que a veces lo exponen como un bloque incoherente. Esta aparente inconsistencia no se limita al plano de lo discursivo y de los posicionamientos políticos de las agencias estatales frente a los temas de interés: en el caso de la Municipalidad de Rosario parece complementarse con pronunciadas asimetrías en la disponibilidad de recursos<sup>12</sup>.

### Emprendimientos de clasificación y Planta de Bella Vista

Desde hace muchos años, los residuos reciclables separados en origen y recolectados por el municipio son enviados principalmente a tres emprendimientos dedicados a la clasificación de materiales. En ellos se encuentran trabajando mayormente ex recuperadores urbanos de la ciudad. Los emprendimientos realizan la tarea de clasificación y valorización de los residuos, reinsertándolos en la industria. Ellos son: Galpón de los Sueños (acompañado por el Grupo Obispo Angelelli), Cooperativa Los Luchadores 1.<sup>º</sup> de Mayo y Cooperativa Reciclando Futuro. Además de un cuarto lugar, el Centro de Reciclado Carlos Manco Mieres, dependiente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), que recibe residuos de circuitos de recolección desarrollados por integrantes del MTE, uno de los cuales se inscribe en un acuerdo con la municipalidad, vinculado al Decreto 51224/2017 mencionado anteriormente (Castagno y Moskat, 2021).

En referencia a los tres emprendimientos, existen muchas similitudes entre ellos. Las principales son la escasa dotación de tecnología, que hace que los procesos sean fundamentalmente manuales y de baja escala, y el hecho de que los trabajadores obtienen usualmente bajas remuneraciones, lo que genera que los grupos no puedan crecer. A su vez, respecto de su relación con los compradores, los emprendimientos reconocen que al no poseer medios de movilidad propia tales como camiones para trasladar lo clasificado sus capacidades para optar a quién vender

---

12 Por caso, el presupuesto de gastos de la Municipalidad de Rosario correspondiente al año 2023 previó en materia de recursos de libre disponibilidad más recursos con afectación específica un monto cuatro veces superior para la Secretaría de Ambiente y Espacio Público (\$30 689 637 000) frente a la de Desarrollo Humano y Hábitat (\$7 381 682 000). La disponibilidad de recursos humanos también es asimétrica, con un 75 % más de personal en la primera frente a la segunda (1268 agentes vs. 726, según el Dictamen 1364 del Tribunal de Cuentas Municipal).

son limitadas. Estos grupos poseen poco contacto entre ellos, lo cual implica que no existen espacios de organización compartida o colaboración (Beckman et al., 2016).

Por otro lado, en un predio municipal conocido como Bella Vista, de 35 hectáreas, ubicado en el oeste de la ciudad, funcionan varias infraestructuras dedicadas a la gestión de residuos. Entre ellas una planta de clasificación y compostaje inaugurada en 2013 a partir de un préstamo del Banco Mundial. Se trata de una planta que opera mayormente con basura mezclada. Los operarios de la planta fueron inicialmente empleados municipales. En el predio de la planta funciona, además, un relleno que recibe principalmente residuos inertes. En dicho relleno, al calor de la crisis de 2001 comenzaron a ingresar grandes cantidades de personas para intentar recuperar residuos y otros elementos.

La municipalidad adoptó inicialmente un enfoque regulatorio que apuntó a restringir el grupo de personas autorizadas a ingresar, eventualmente planteando algunas pautas de trabajo. Con la inauguración de la planta en 2013 comenzó un proceso orientado a terminar con el ingreso de los recuperadores al relleno, ofreciendo alguna alternativa a cambio, en el marco de un Plan de Inclusión Social, que fue parte del paquete de financiamiento de la planta. Hacia el comienzo del proceso había registradas aproximadamente 100 personas que ingresaban al relleno (Beckmann et al. 2018).

Tras numerosas resistencias, hacia fines de 2019 se prohibió definitivamente el ingreso de personas al relleno. La mayor parte aceptó ingresar a trabajar a la planta de clasificación, un pequeño grupo integró uno de los emprendimientos de clasificación mencionados más arriba, y un grupo importante simplemente dejó el relleno a cambio de una pequeña compensación monetaria. Y en cuanto a quienes ingresaron a la planta, ha habido reclamos en distintas situaciones por los bajos ingresos que obtienen y las malas condiciones laborales, entre otros aspectos (Beckmann et al, 2018; Cagliero, 2021; Castagno y Moskat, 2021).

### Prueba piloto y sistema de reciclado con inclusión social

Retomamos en este apartado lo que ya se trabajó en un artículo de Castagno y Moskat (2021) que refiere a cómo se gestó la prueba piloto de reciclaje con inclusión social por parte del MTE y que incluyó un largo proceso de negociación con el municipio. Considerando antecedentes tales como el fin del programa de eliminación de la tracción a sangre (Programa Andando)<sup>13</sup>, las protestas de cartoneros de la ciudad<sup>14</sup> y la presentación, por parte de organizaciones sociales y ambientales,

<sup>13</sup> "Programa Andando: la Municipalidad busca incorporar a los últimos carreros" (*Rosario Noticias*, 29 de marzo de 2017).

<sup>14</sup> "Cartoneros montaron carpa frente al municipio para exigir ordenanza de recuperación de residuos" (*El Ciudadano*, 26 de octubre de 2021).

del proyecto de ordenanza denominado “Servicio Público de Recuperación de Residuos Reciclables”, se logró la aprobación del Decreto 51224 a fines del 2017. En él se encomienda al Departamento Ejecutivo el desarrollo de una prueba piloto de recolección diferenciada con incorporación de recuperadores urbanos, concebida según los lineamientos del proyecto de ordenanza presentado por las organizaciones.

Es importante resaltar que su aprobación se dio en el contexto del tratamiento del pliego de licitación para el Servicio de Tratamiento de Residuos Domiciliarios y Compatibles de la Ciudad de Rosario<sup>15</sup>. Esto se refiere a la contratación de la empresa que opera el relleno sanitario. Este elemento es relevante por cuanto la aprobación del decreto, en el marco del proceso licitatorio, garantizó la disponibilidad de fondos para el desarrollo de la prueba piloto mientras durase el contrato.

A partir de lo acordado, a través de sucesivas reuniones con muchas dilaciones de por medio, la prueba piloto comenzó a funcionar en el mes de diciembre de 2019. Según lo definido en el proceso de negociación (Castagno y Moskat, 2021), la experiencia se lleva adelante en una zona de más de 80 manzanas ubicada en Barrio Industrial. Esta experiencia está a cargo de un grupo de cartoneros de la Cooperativa Cartoneros Unidos<sup>16</sup>.

En cuanto a la organización, se desarrolla mediante circuitos semanales de recolección de residuos reciclables separados en origen, a cargo de un grupo de diez recolectores. Cada uno de ellos tiene asignado un circuito, realizado con un carro manual diseñado especialmente para limitar el esfuerzo. En cada circuito los recolectores recorren las viviendas y comercios para recolectar los residuos previamente separados. Al final de su recorrido llevan el material al punto de acopio, por el que pasa un camión que lleva los residuos a un centro de clasificación.

Este trabajo se complementa con el que realizan cinco promotoras ambientales, mujeres de familias cartoneras, que recorren viviendas y comercios para explicar cómo y por qué separar los residuos e informar las características del sistema. Las promotoras también desarrollan una tarea de monitoreo de los niveles de separación, diseño de estrategias de mejora y brindan charlas en instituciones del barrio. Todo el trabajo es coordinado por referentes de la Federación Argentina de Cartoneros y acompañado por Taller Ecologista y Grupo Obispo Angelelli.

La segunda etapa de este proceso era la instalación de una planta operada por la propia cooperativa para la clasificación de los materiales de este programa, hecho que se concretó a mediados de 2022 con la inauguración del Centro de Reciclado Carlos Manco Mieres. A dicha planta llegan finalmente los residuos de los circuitos de recolección del Barrio Industrial más los de otros circuitos desarrollados por el MTE.

<sup>15</sup> “Fuerte cruce en el Concejo por los contratos de recolección de residuos en Rosario” (*Rosario 3*, 22 de agosto de 2024).

<sup>16</sup> Ubicada en Gabriel Carrasco al 2600 (Empalme Graneros). En el año 2001 Mónica Crespo junto con su compañero Carlos Mieres decidió poner en marcha la cooperativa tras conocer a Sergio Sánchez, referente nacional del MTE.

## Centros de acopio

Como se comentó, desde la Dirección de Economía Popular se vienen desarrollando relevamientos y registros de recuperadores. En ese marco, una de las estrategias inclusivas que despliega el área es la organización de centros de acopio. La intención manifiesta fue abrir uno por distrito, pero hasta la fecha se logró inaugurar solo uno, en zona centro (Montevideo 2880, abierto en 2021).

En este espacio se concentran —como su nombre lo indica— las actividades de acopio y clasificación de una gran cantidad de recuperadores urbanos a quienes además se les brinda asistencia social y acompañamiento técnico. Se trata de un espacio cerrado, localizado en un predio municipal, que cuenta con infraestructura para el estacionamiento y guarda de carros y bicicletas, la clasificación y acopio de materiales reciclables, pesaje y agregado de valor de los materiales —balanza y enfardadora—. Además, dispone de un SUM para la realización de talleres y de cocina-comedor para la preparación y consumo de refrigerios por parte de los recuperadores.

El espacio funciona al modo de un centro logístico de intermediación entre recuperadores y compradores —allí se realizan los intercambios comerciales—, de servicios sociales —capacitación y asistencia y orientación social—, personales —higiene y alimentación— y de socialización entre los integrantes del sector. Es novedosa la constitución de un espacio de estas características en el macrocentro, pero en parte responde a la *molestia* que generarían los puntos de acopio en el centro, un tópico recurrente desde tiempo atrás.

La propuesta no resulta del todo transformadora en cuanto a que, en el mejor de los casos, optimizaría las condiciones de traslado (problema generado por la eliminación de la tracción a sangre animal) y mejoraría los precios de venta, además de algunas otras políticas de asistencia. Pero no modifica, por ahora, la lógica de recolección, y sigue sin dar lugar a nuevas articulaciones con las políticas de separación de residuos (Castagno et al., 2023).

El impacto sobre las condiciones de vida y de trabajo en términos cuantitativos también resulta limitado: sobre más de 800 recuperadores identificados en el último relevamiento municipal de 2024, con el centro de acopio se referencian entre 80 y 110 (un 15 %). Resulta importante reivindicar, sin embargo, la tarea de orientación, de prevención y atención hacia el sector que representa el espacio, a cargo de exrecuperadores, tendiendo *puentes*, en términos simbólicos, de códigos y pautas culturales con quienes acuden al centro diariamente (parte del personal municipal que lo atiende tiene antecedentes de trabajo en la actividad de cirujeo).

Por último, cabe enfatizar la deuda pendiente en materia de infraestructura hacia el sector: de los al menos tres centros de acopio proyectados a corto plazo, y que los referentes municipales mencionaban al inicio de la primer gestión del actual

intendente<sup>17</sup> —fines de 2019, principios de 2020—, transcurridos cinco años solo uno se encuentra en funcionamiento. En la plataforma política vigente la apuesta parece redoblararse y llega a diez el número de centros de acopio previstos.

### Ordenanza 10355, Sistema de Reciclado con Inclusión Social

El 7 de julio del 2022 se aprobó una prórroga por 24 meses del servicio de recolección de residuos de Rosario. Esta abarca los contratos celebrados con las empresas LimpAr Rosario y Lime Rosario para los servicios de higiene urbana y gestión de residuos correspondiente a las zonas norte y sur de la ciudad, según condiciones establecidas en 2010. En la misma sesión se trató y aprobó sobre tablas un proyecto de ordenanza impulsado por el bloque Ciudad Futura<sup>18</sup>, para crear el Sistema de Transición Ecológica de Residuos Reciclables con Inclusión Social (*Concejo Rosario, 7 de julio de 2022*).

La Ordenanza 10355 establece en su artículo primero la creación del Sistema de Reciclaje con Inclusión Social que cuente “con la participación de los/as recuperadores/as urbanos/as que hoy realizan esta actividad ya sea en forma organizada (cooperativas u otras formas de asociación) o individual”. En cuanto a su financiamiento, en el artículo 3 se establece que “tendrá un presupuesto asignado que se acrecentará en forma progresiva y escalonada (...) [según] la siguiente progresión anual: Primer año: 5 %, Segundo año: 6,5 %, Tercer año: 8 %. Del cuarto año a la finalización del contrato: 10 %”, porcentajes que se calculan sobre el monto de los contratos de recolección (*Rosario.gob.ar, 12 de julio de 2022*).

Desde el 2022 hasta la fecha la ordenanza no ha sido reglamentada por el Municipio. Concejales y organizaciones sociales vienen insistiendo en la efectiva aplicación de esta ordenanza y por transparencia en el destino de los fondos previstos. En esta situación, durante el año 2024, Ciudad Futura, en el marco de la denuncia por la caída de la prórroga de los pliegos, vencidos el 31 de julio de ese año, planteó

<sup>17</sup> El 4 octubre de 2022, Claudia Fleitas, entonces directora de Economía Popular, así nos manifestaba la intención del Área, en una entrevista: “la idea de la Dirección, por lo menos para terminar la gestión, es poder descentralizar esa experiencia [del Centro Único de Acopio de calle Montevideo], poder llevarlo a los territorios. Poder... Y ya estamos en la búsqueda de... eh, bueno, hemos hecho luego del primer registro acá en el micro y macrocentro, hemos hecho registro zonales, y nos arroja que la mayor cantidad de cartoneros —y por necesidad creemos— de la ciudad, uno de los acopios que debemos poner es el Norte-Noroeste para sacar el acopio de Los Pumitas, el acopio familiar que está en la puerta de la casa, entonces la idea es poder ver y de hecho ya un montón de cartoneros te dicen: ‘¿Cuándo van a poner uno en el distrito, que es más cerca?’”.

<sup>18</sup> Ciudad Futura es uno de los partidos políticos más importantes de la ciudad de Rosario —obtuvo el segundo lugar en las elecciones por la intendencia municipal en 2023 y el primer puesto en las legislativas locales de 2025—, ubicado en la izquierda del espectro ideológico con fuerte énfasis en la militancia territorial en barrios populares. Tiene como referentes a Juan Monteverde, Caren Tepp y *Pitu* Salinas, entre otros. Su base de acción siempre estuvo muy ligada al trabajo en los barrios, con iniciativas de integración sociourbana, recuperación de espacios comunitarios, educación popular, etc. Actualmente mantiene una alianza con el Justicialismo.

que el Ejecutivo “cumpla con lo que este Concejo ya encomendó: la incorporación del sistema de reciclado con inclusión social, que tiene para este año 750 millones de pesos<sup>19</sup> asignados en el presupuesto municipal y nadie sabe qué están haciendo con ese dinero” (*El Ciudadano*, 18 de septiembre de 2024).

## Estrategias de economía circular y recuperadores

A partir de esta nueva gestión municipal podemos observar la introducción de la noción de la EC en discursos, documentos oficiales y normativas (Plan Local de Acción Climática Rosario 2030, Estrategia Local de Economía Circular, Ordenanza 10355 “Sistema de Reciclaje con Inclusión Social”, y la ordenanza de Economía Circular). En este marco, cabe preguntarse por la efectiva inclusión de los recuperadores en este paradigma. Para ello reconstruiremos, en primer término, los antecedentes más relevantes —en términos de planes y normativa— vinculados con la EC para llegar a la situación actual definida por la puesta en funciones de la Mesa de Economía Circular creada a partir de la nueva ordenanza de EC.

### Plan Local de Acción Climática Rosario 2030

El Plan Local de Acción Climática Rosario 2030, presentado en 2019, fue desarrollado a través de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público municipal. Entre los objetivos principales del programa se incluye el de impulsar la eficiencia energética, la movilidad sostenible y la gestión de residuos. El documento propone una serie de proyectos vinculados a los ejes nombrados, que tienen una meta de reducción para el 2030 del 22 % de las emisiones, compuesto por un 10 % en materia de residuos, un 7 % en lo relacionado con la movilidad y un 5 % en energía. Para ello, los proyectos incluyen la puesta en marcha de plantas de tratamiento de residuos, la ampliación de la red de ciclovías y la iluminación led en la totalidad de la ciudad, entre otros. Entre los proyectos destacados en el eje residuos encontramos: nueva planta de tratamiento para residuos reciclables, nueva planta de biodigestión seca y las metas de que el 60 % de los rosarinos separe reciclables, el 30 % separe orgánicos y el 100 % de los grandes generadores separe en reciclables, orgánicos y materiales no recuperables.

En el mismo plan se presenta la estrategia local de EC, la cual establece los lineamientos para la transición e implementación de la EC en el ámbito de la Ciudad de Rosario, en cumplimiento con el Plan Local de Acción Climática, los Objetivos del Plan Estratégico, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda de Carbono Neutral 2050 y demás compromisos asumidos en la materia. En agosto de

---

<sup>19</sup> La cifra prevista para 2024, en rigor, fue de 400 000 000 de pesos.

2022 la Coordinación General de Gabinete de la Municipalidad de Rosario creó el Grupo de Trabajo de Economía Circular integrado por las secretarías de Ambiente y Espacio Público, Desarrollo Económico y Empleo, Movilidad y Desarrollo Humano y Hábitat, con el objetivo de iniciar el proceso de elaboración de la Estrategia Local de Economía Circular de la Ciudad.

### Ordenanza 10564, Estrategia de Economía Circular

En el mes de abril de 2023 se presentó un proyecto de ordenanza en el Concejo Municipal de Rosario para el establecimiento de “lineamientos para la implementación de la Economía Circular”, por parte del concejal Fabrizio Fiatti y otros (del bloque oficialista). A su vez, en el mes de agosto de 2023 se presentó el proyecto de Julia Iri goitia y otros (Pedro Salinas, Silvana Teisa, Marina Magnani, Cooperativa Territorios Saludables y Grupo Obispo Angelelli) que elevó la propuesta del Sindicato del Plástico y otros para la constitución en el Concejo Municipal de la Mesa Ciudadana Permanente para la Planificación de la Economía Circular. Finalmente, en octubre de 2023 se aprobó la Ordenanza 10564, resultado de un proceso de negociación que llevó a elaborar un proyecto unificado. La ordenanza aprobada, a grandes rasgos, mantuvo la estructura general del proyecto del oficialismo presentado en abril, con la incorporación de una Mesa Permanente sobre Economía Circular. A la vez, incorporó aportes de algunos actores de la sociedad civil y de referentes del sector empresarial.

En la ordenanza se define a la EC como un modelo que se basa en la producción y el consumo en el marco del desarrollo sostenible y hace un uso óptimo de los recursos naturales. Además, se menciona que inicia como un concepto económico que se vincula con la sostenibilidad, apunta a que el valor de materiales se mantenga en el tiempo y así se logre reducir la generación de residuos. A su vez, se establece que la EC puede constituir una oportunidad para la creación de nuevas empresas y la oportunidad para una mejora en condiciones laborales y de seguridad de recuperadores urbanos. Este tipo de economía habilita una reconversión de empresas para llegar a nuevos mercados. Debemos destacar que entre los considerandos se citan tanto la incumplida ordenanza de Basura Cero como el Plan Local de Acción Climática Rosario 2030.

### Primeros pasos de la Mesa de Economía Circular

La Mesa de Economía Circular, integrada por representantes del ámbito empresarial, académico, cooperativo y gubernamental, busca generar un espacio técnico y profesional donde se discutan temas vinculados con la reducción de residuos y la reutilización de materiales, entre otros. Aunque inicialmente surgió enfocada en la industria del plástico, su alcance se ha ampliado para incluir otros sectores produc-

tivos, con la finalidad de lograr una transformación integral hacia un modelo más abarcativo y sostenible para toda la ciudad<sup>20</sup>.

La primera reunión de la Mesa de Economía Circular ocurrió el 26 de julio de 2024, y reunió a las áreas del gobierno local con incumbencia en la temática y a organizaciones privadas y de la sociedad civil. A partir de ese encuentro quedaron convocados periódicamente los siguientes actores:

- ▶ Por el Estado local, entre otros, la Secretaría de Ambiente y Espacio Público, la Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo, la Subsecretaría de Cambio Climático, la Subsecretaría de Economía Social, la Subsecretaría de Gestión de Residuos y Economía Circular, la Dirección General de Gestión de Residuos y concejales de distintos bloques.
- ▶ Por las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, Nodo Tau, Grupo Obispo Angelelli, Taller Ecologista, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad Católica Argentina (UCA), Centro Educativo Latinoamericano (UCEL) y Comisión Público Privada de Sustentabilidad Ambiental (Cimpar), Colegio de Arquitectos 2.ª Circunscripción, Moverse, Cámara del Plástico de Santa Fe, Work SRL, Evercaff SRL, Geminelli SRL, MTE, Dignidad Cartonera, Programa Espuma, Cooperativa Los Luchadores 1.º de Mayo, Sindicato Unión Obreros y Empleados Plásticos.

En aquella primera oportunidad se avanzó sobre algunos temas clave y se acordaron las siguientes acciones, tal como lo detalla el portal de noticias del municipio<sup>21</sup>:

- ▶ Relevar experiencias locales de EC a través de un registro voluntario para identificar y compartir buenas prácticas en la ciudad.
- ▶ Definir un conjunto de temas para el plan de capacitaciones de la Mesa, con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas de los participantes.
- ▶ Estudiar casos de éxito en la materia y organizar jornadas o encuentros de *networking* para explorar experiencias exitosas en otras localidades.
- ▶ Compilar normativas asociadas a la EC, asegurando un marco regulatorio claro y actualizado.
- ▶ Compartir información específica que cada área o integrante de la Mesa pueda aportar, facilitando la cooperación y el intercambio de conocimientos.

A la fecha de cierre de este artículo se llevan realizados nueve encuentros. En todos ellos se destaca la escasa atención a la problemática cartonera, específicamente la indefinición del rol de este sector en el paradigma en cuestión, más allá de constituirse como meros proveedores de insumos para las cadenas de valor. A partir de la participación de integrantes de este equipo de investigación en el espacio, observamos una consideración insuficiente de las necesidades en términos de inclusión laboral, condiciones de vida, entre otras problemáticas que hacen a

<sup>20</sup> “Se concretó el primer encuentro de la Mesa de Economía Circular” (*Rosario Noticias*, 1 de agosto de 2024).

<sup>21</sup> “La Mesa de Economía Circular avanza con nuevas propuestas y acciones en Rosario” (*Rosario Noticias*, 5 de septiembre de 2024).

la extrema vulnerabilidad social que, como ha quedado expresado en este trabajo, atraviesan actualmente. Un hecho visible que da cuenta de esta situación es que en las reuniones de 2025 la mayoría de los referentes del sector del reciclado dejaron de asistir a los encuentros.

La adopción del discurso de EC por parte del gobierno municipal no parece estar generando beneficio concreto alguno para el sector de los recuperadores. Por ahora este discurso no se traduce en acciones concretas, pero en cualquier caso se sugiere, por lo que viene ocurriendo, que esa traducción potencial se evidenciará indiferente a la realidad del sector, actualizando una de las concepciones históricamente observadas sobre el rol de los recuperadores.

## Discusión

Como se desprende de lo enunciado hasta aquí parece reiterarse el papel de la actividad cartonera como variable de ajuste laboral de los ciclos económicos que atraviesa nuestro país. Se evidencia una fuerte expansión del sector en momentos de crisis y una reducción del número de sus integrantes en períodos de crecimiento económico.

En el caso de los centros de acopio, este dispositivo parece dar respuesta a las dos perspectivas que, en tensión permanente, se distinguen históricamente al interior del Estado municipal —tal como ya hemos desarrollado en anteriores trabajos— (Beckmann et al., 2016):

- ▶ Por un lado, la de las denominadas *áreas sociales* —representada por las acciones que lleva adelante la Dirección de Economía Popular de la Subsecretaría de Economía Social— que abordan las condiciones de vida y de trabajo del sector y procuran mejoras en ambas dimensiones.
- ▶ Por el otro, la del *higienismo*, el uso del espacio público y el ordenamiento de la circulación vehicular —históricamente encarnado por las áreas ambientales, de control-inspección y de tránsito—, cuya preocupación se orienta al *aseo* y el orden, operativizados mediante el desplazamiento de aquellas *postales urbanas* que atenten contra estos.

En este sentido el Centro de Acopio permite *retirar* a los recuperadores de la vía pública, al menos durante una buena parte del tiempo que demanda el ciclo productivo de la actividad (acopio, limpieza, clasificación y comercialización son realizados allí). Simultáneamente, posibilita intervenir sobre las condiciones de trabajo garantizando ciertos umbrales para su mejor desenvolvimiento: un espacio cerrado, acceso a instrumentos y herramientas, cuidado de la salud, etc.

Prueba de esta confluencia de miradas históricamente dicotómicas es la disposición de recursos de manera compartida. Por un lado, la Secretaría de Ambiente y Espacio Público proveyendo la locación en que se emplaza el Centro y, por otro, la Subsecretaría de Economía Social designando personal municipal abocado com-

pletamente a su administración. Si bien en el pasado se pueden reconstruir experiencias de articulación entre las áreas, nunca se había logrado una confluencia con este nivel de institucionalización: incluyendo la iniciativa en una plataforma de gobierno (“Rosario Puede”, Plataforma 2023-2027), emplazándola en un espacio municipal, afectando personal para su gestión y siendo inaugurado por las máximas autoridades del gobierno local<sup>22</sup>.

Respecto de esta última variable, la política de centros de acopio —reivindicada en el programa electoral del actual intendente— parece no estar avanzando con la velocidad que la propia dinámica institucional y política requiere: a fines de 2027 vence su mandato, sin posibilidad de reelección, y a la fecha, completados seis años al frente del municipio, se inauguró solo uno de los centros previstos. Este, ubicado en Montevideo 2880, inició sus actividades a fines de 2021, luego de dos años de gestión. Faltando solo dos años para culminar la presente administración parece poco probable que puedan ser instalados los diez nuevos anunciados en la Plataforma de Gobierno para el período 2023-2027<sup>23</sup>.

Evidenciamos una disputa abierta en un nuevo marco de crisis que encuentra a los recuperadores organizados con saberes, experiencia al hombro y sentados en la mesa de discusión junto con organizaciones, empresas y el municipio. A pesar de la crisis económica que afecta especialmente al sector, de manera aparentemente contradictoria, asiste a una reconfiguración del vínculo con los actores económicos e institucionales a partir de la formalización de un nuevo espacio de interlocución.

Se presenta una instancia propicia para los recuperadores urbanos de rediscutir y exigir el reconocimiento de su rol en cuanto a la labor ambiental que realizan en el marco del sistema formal de gestión de residuos. La discusión de fondo es si el paradigma de EC viene acompañado del componente de inclusión social o si, por el contrario, culmina en un discurso productivista de materiales. Según lo analizado, esta relación viene siendo principalmente de indiferencia, sin mayor impacto en el sector. Pero la Mesa de Economía Circular viene desarrollándose como una instancia participativa y de discusión, en la que la resolución de estas tensiones tiene todavía final abierto.

---

<sup>22</sup> “El municipio habilitó el Centro Municipal de Recuperadores Urbanos” (*Rosario Noticias*, 28 de octubre de 2021).

<sup>23</sup> Rosario Puede: Ser más limpia, Plataforma de Gobierno 2023-2027. Disponible en <https://rosariopuede.com.ar/mas-limpia/>.

## Referencias bibliográficas

- BENZA, G. (2016). La estructura de clases argentina durante la década 2000-2013 en G. Kessler (Comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo XXI*.
- BECKMANN, E.; CASTAGNO, A.; MOSKAT, V.; PIATTI, M. y RODRÍGUEZ MUSSO, J. (2016). Políticas públicas sobre los recolectores informales de residuos en la ciudad de Rosario. Tensiones entre la inclusión y la restricción en *Memorias del XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia. La democracia por venir: elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización*. UNR Editora.
- BECKMANN, E.; CASTAGNO, A.; MOSKAT, V.; PIATTI, M. y RODRÍGUEZ MUSSO, J. (2018). Políticas públicas sobre los recolectores informales de residuos en la ciudad de Rosario y conflictos en torno a la prohibición de sangre en P. Schamber y F. Suarez (Comps.), *Recicloscopio V* (p. 351-389). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CAGLIERO, I. (2021). La Montaña: principio y fin del sueño cartonero. *Enredando*. Recuperado el 26/12/2025 de <https://www.enredando.org.ar/2021/08/20/la-montana-principio-y-fin-del-sueno-cartonero/>.
- CARENZO, S. y KENBEL, C. A. (2023). Alcances y límites de la Economía Circular de los residuos en Argentina: Análisis crítico (y aún preliminar) desde sus narrativas. *Territorios Productivos*, 1. Recuperado el 26/12/2025 de <https://territoriosproductivos.unvm.edu.ar/ojs/index.php/territoriosproductivos/article/view/618>.
- CASTAGNO, A. y MOSKAT, V. (10-13 de noviembre de 2021). *Reciclaje con inclusión en Rosario: cartoneros disputando su lugar en el sistema de separación de residuos*. Ponencia preparada para el XV Congreso Nacional de Ciencia Política “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.
- CASTAGNO, A.; PIATTI, M.; MOSKAT, V. y ALONSO, M. (2023). La política de centros de acopio de la municipalidad de Rosario. Una primera aproximación de la relación del gobierno municipal y los recuperadores urbanos bajo el enfoque de la economía circular en B. Levatino y L. Ortega, *Workshop transición energética, economía circular, y ciudades sostenibles: diálogos para implementar la agenda 2030 en Iberoamérica*. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.
- GEARY, M.; MOSKAT, V.; ORTA, M. y BELAVI, G. (2011). *La política pública de los residuos sólidos urbanos en la ciudad de Rosario: pasado y presente*. Ponencia presentada en I Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.

- MEDELLÍN TORRES, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 8, 1-42.
- MOSKAT, V. (2014). Un balance de la aplicación de la ordenanza de Basura Cero en la ciudad de Rosario en F. Bartolacci (Comp.), *Memorias del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia. "Congreso sobre democracia, entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina"*. Rosario, Argentina: UNR Editora.
- O'DONNELL, G. y OSZLAK, O. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. Buenos Aires: CEDES.
- PERELMAN, M. D. y BOY, M. (2010). Cartoneros en Buenos Aires: Nuevas modalidades de encuentro. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(3), 393-418.
- SCHAMBER, P. (2007). *Una aproximación histórica y estructural sobre el fenómeno cartonero en Buenos Aires. Continuidad y nuevas oportunidades entre la gestión de los residuos y la industria del reciclaje*. Ministerio del Interior.

## Portales

- Concejo Municipal de Rosario (7 de agosto de 2022). Prórroga al servicio de higiene e inclusión para recicladores urbanos. Recuperado el 26/12/2025 de <https://www.concejorosario.gov.ar/se-aprobo-la-porroga-al-servicio-de-higiene-e-inclusion-para-recicladores-urbanos/>.
- Municipalidad de Rosario (2023). Proyecto de Presupuesto 2023. Recuperado el 26/12/2025 de <https://www.rosario.gob.ar/inicio/sites/default/files/2023-01/Proyecto%20Presupuesto%202023.pdf>.
- Rosario Puede - Pablo Javkin. Plan de Gobierno. Rosario Puede: Ser más limpia. Recuperado el 26/12/2025 de <https://rosariopuede.com.ar/mas-limpia/>.
- Taller Ecologista (21 de mayo de 2024). En Rosario se reciclan 6 mil toneladas de residuos pero se entierran 300 mil. Recuperado el 26/12/2025 de <https://tallerecologista.org.ar/rosario-se-reciclan-6-mil-toneladas-se-entierran-casi-300-mil/>.
- Tribunal Municipal de Cuentas (2024). Dictamen 1364 de Controles selectivos sobre Personal (permanente, no permanente —transitorios-reemplazantes—, y autoridades superiores, y otras modalidades) que se desempeñaban a diciembre/2022. Recuperado el 29/12/2025 de <https://www.tmcrosario.gob.ar/docs/dictamenes/DIC-001364-TMC-2024.pdf>.

## Periódicos

- “Auténticos decadentes de la crisis social: con más de 40 años salen a cartonear por 200 mil pesos al mes” (18 de septiembre de 2024). *Rosario 3*.

- “Basura: para Rosario Sin Miedo el contrato está vencido, y pide que intervenga el Tribunal de Cuentas” (18 de septiembre de 2024). *El Ciudadano*.
- “Caminar más y ganar menos: la crítica situación de los cartoneros” (8 de junio de 2024). *RosarioPlus*.
- “Cartoneros y recicladores, en crisis por la baja del precio del cartón” (23 de julio de 2024). *RosarioPlus*.
- “Cartoneros montaron carpa frente al municipio para exigir ordenanza de recuperación de residuos” (26 de octubre de 2021). *El Ciudadano*.
- “El colmo de la inmundicia” (11 de febrero de 1890). *Diario El Municipio*.
- “El municipio habilitó el Centro Municipal de Recuperadores Urbanos” (28 de octubre de 2021). *Rosario Noticias*.
- “Fuerte cruce en el Concejo por los contratos de recolección de residuos en Rosario” (22 de agosto de 2024). *Rosario 3*.
- “La desocupación saltó al 7,2% en el Gran Rosario durante el segundo trimestre” (19 de septiembre de 2024). *La Capital*.
- “La Municipalidad puso en marcha un registro de recuperadores urbanos del micro y macrocentro” (23 de abril de 2021). *Rosario Noticias*.
- “Más de 45 mil personas cayeron en la pobreza en Rosario el año pasado: ‘Significa gente que sufre’” (27 de marzo de 2024). *Rosario 3*.
- “Programa Andando: la Municipalidad busca incorporar a los últimos carreros” (29 de marzo de 2017). *Rosario Noticias*.

## Fuentes documentales

- Municipalidad de Rosario (2021). *Informe Primer Relevamiento de Recuperadores Urbanos de Rosario 2021*. Dirección de Economía Popular.
- Municipalidad de Rosario (2024). *Informe Segundo Relevamiento de Recuperadores Urbanos de Rosario 2024*. Dirección de Economía Popular.
- Municipalidad de Rosario, Universidad Nacional de Rosario y Colectivo de organizaciones de Situación de Calle Rosario (2021). *Relevamiento 2021. Personas en situación de calle*. Municipalidad de Rosario, Universidad Nacional de Rosario y Colectivo de organizaciones de Situación de Calle Rosario.
- Colectivo de Organizaciones Situación de Calle Rosario (2017). *Informe Relevamiento de personas en situación de calle*. Colectivo de Organizaciones Situación de Calle.
- Ordenanza 8335/2008 de Basura Cero.
- Ordenanza 8726/2010 de Prohibición de la Tracción a Sangre Animal.
- Ordenanza 10355/2022 del Sistema de Reciclaje con Inclusión Social.
- INDEC (2024). *Incidencia de la pobreza y la indigencia. Primer semestre de 2024*.

## Entrevistas

Claudia Fleitas, directora de Economía Popular (2019-2023), 4 de octubre de 2022.

Ramón Aranda, director de Economía Popular; Claudio Rizzo, coordinador general Dirección de Economía Popular, y Leila Russo, coordinadora general Subsecretaría de Economía Social, Municipalidad de Rosario, 13 de marzo de 2024.

Antonio Lugo, responsable Centro de Acopio Municipal, 29 de mayo de 2024.