

La transformación del sistema de recolección de basura de El Cairo

RAGUI ASSAAD

INTRODUCCIÓN

EXISTE UN CRECIENTE INTERÉS en la literatura de los estudios urbanos sobre la coexistencia, interacción y algunas veces confrontación del orden legal del Estado con otros órdenes normativos a menudo caracterizados como “informales”, “paralelos” o “extralegales” (Azuela en este número; Razzaz, 1994).¹ Mientras que la literatura en torno a la economía informal generalmente supone la ausencia de orden y estructura entre actividades que escapan a la regulación estatal, la literatura sobre asentamientos de “invasores” o “irregulares” reconoce cada vez más la complejidad de los mecanismos definidos colectivamente que regulan las relaciones sociales de estos asentamientos y sus relaciones con el orden legal oficial (Santos, 1977; Azuela, 1987).

En un trabajo anterior (Assaad, 1993) analicé los papeles relativos que desempeñan las instituciones formales y las prácticas informales en la estructuración del mercado laboral en Egipto, y las consideré sistemas paralelos de ordenamiento. En este artículo nos centramos más bien en las interacciones del sistema regulador con un orden normativo no oficial, analizando los intentos recientes realizados para que el sistema informal de recolección de basura quedara bajo el control municipal. El resultado no fue ni la desaparición ni la subordinación total del orden informal, ni tampoco una resistencia abierta a las acciones estatales por parte de los actores sociales afectados, sino más bien un proceso de adaptación y adopción selectiva de formas legales de estos actores a cambio del reconocimiento estatal implícito de “derechos” arraigados en el orden no oficial. Así, la actitud oficial hacia el sistema informal de recolección de basura ha seguido una trayectoria similar a la de las políticas sobre asentamientos irregulares en muchas partes del mundo, es decir, de la exigencia de su erradicación a una aceptación reticente de su regularización.

¹ Utilizamos el término orden normativo para referirnos a un sistema social capaz de crear reglas e inducir u obligar al cumplimiento de éstas.

Es mucho lo que se ha escrito hasta ahora acerca de los recolectores tradicionales de basura de El Cairo (los *zabbaleen*, singular: *zabbal*) (El-Hakim, 1976, 1981; Haynes y El-Hakim, 1979; Neamatalla *et al.*, 1984; Meyer, 1987; Assaad, 1987/1988). Sin embargo, los profundos cambios que los *zabbaleen* han experimentado desde principios de los años ochenta como resultado de las intervenciones concertadas por parte de las autoridades municipales, los ambientalistas locales, el Banco Mundial y otras organizaciones de financiamiento, no han sido completamente estudiados. Aunque han ocurrido cambios importantes en las áreas del procesamiento y reciclado de basura, en las condiciones de vida de los *zabbaleen*, así como en el sistema de recolección y transporte de basura, este artículo sólo se centrará en este último tema.²

MARCO ANALÍTICO

La coexistencia de múltiples órdenes jurídicos ha sido reconocida en la literatura sobre la antropología jurídica bajo el rubro de pluralismo jurídico. Aunque el término tradicionalmente se ha utilizado para describir marcos coloniales y postcoloniales, donde la ley estatal reconoce uno o más órdenes jurídicos tribales o costumbristas que se aplican a diferentes subgrupos en una sociedad (Hooker, 1975), el significado de interés para este trabajo es “un estado empírico de cosas, es decir, la coexistencia dentro de un grupo social de órdenes legales que no pertenecen a un sólo sistema” (Griffiths, 1986:8). La literatura sobre pluralismo jurídico contiene varias caracterizaciones de la relación entre la ley estatal y otras formas de ordenamiento, incluyendo las de dominación/subordinación, complementariedad, conflicto y jerarquía.³ El concepto de Moore (1978) de un campo social semiautónomo es una de las ideas más duraderas y ampliamente utilizadas sobre los órdenes jurídicos plurales (Merry, 1988); subraya la autonomía interna de las relaciones sociales y sus capacidades para crear reglas, pero al mismo tiempo destaca la vulnerabilidad de este sistema de relaciones sociales a las reglas, decisiones y otras fuerzas emanadas del entorno más amplio en el cual está inserto (Moore, 1978:55). Aunque sólo las instituciones jurídicas formales pueden legítimamente hacer uso de la fuerza para obligar al cumplimiento de las reglas, Moore argumenta que los otros campos sociales pueden desarrollar medios eficaces para presionar u obligar al cumplimiento con sus propias costumbres y reglas (p. 56). Los intentos del gobierno para inducir el cambio, a menudo son insuficientes para lograr sus propósitos, según Moore, debido a que invaden los límites de otros campos sociales con su propia serie de reglas y costumbres complicadas (p. 58).

² Una evaluación detallada de los efectos de las intervenciones del desarrollo sobre la vida y el trabajo de los *zabbaleen*, está siendo actualmente realizada por Environmental Quality International (EQI), una firma consultora egipcia que desempeñó un papel central en el proceso (véase más adelante). Véase también Assaad y Garas (1994).

³ Véanse las revisiones en Griffiths (1986) y Merry (1988).

El enfoque de Moore sobre el pluralismo jurídico es una herramienta analítica útil para estudiar la trayectoria del sistema de recolección de basura de El Cairo en el momento en que su estructura tradicional se transforma bajo las presiones de las autoridades municipales.⁴ Las autoridades municipales, quienes de antemano valoraban poco el sistema existente, suponían que puesto que poseían la autoridad legal para cambiar dicho sistema, apoyados por el poder coercitivo del Estado, podrían lograr su propósito, es decir, crear un sistema de recolección de basura moderno operado por grandes contratistas corporativos. Enfrentados con la feroz resistencia e incumplimiento de los grupos afectados, tuvieron que modificar sus planes. Por su parte, estos grupos no podían simplemente resistirse a las acciones del gobierno, y tuvieron que cambiar algunas de sus normas y prácticas, adoptando de manera selectiva formas legales que satisficieran algunas de las demandas de regulación municipales. Se llegó al nuevo acuerdo después de un largo período de controversia, incumplimiento, negociación y concesiones caracterizado por una considerable incertidumbre en torno al resultado final.⁵

EL SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE BASURA DE LOS ZABBALEEN

La literatura que trata sobre el sector urbano informal, se ha interesado desde hace mucho por los grupos, a menudo llamados “basureros”^{*} que se ganan la vida extrayendo productos útiles de los desechos sólidos (Birkbeck, 1978; Furedy, 1984; Blincow, 1978; Sicular, 1991). En este tipo de literatura generalmente se hace una distinción entre los recolectores de basura que la tratan como desechos, debido a que participan en su recolección y transporte hasta su eliminación, y los “basureros”, quienes la tratan como un yacimiento mineral, es decir, una fuente de la cual pueden extraerse materiales valiosos (Sicular, 1991:138). Lo que distingue a los *zabbaleen* es que realizan ambas funciones. Se encargan del transporte y eliminación de la basura de El Cairo, y al mismo tiempo recuperan materiales de ésta. La confluencia de estos dos papeles ha llevado a un complejo sistema de derechos y prácticas comunes que discutiremos en detalle más adelante. El sistema de los *zabbaleen* atrajo también la atención internacional, porque fue el tema de un experimento único para transformar a un grupo informal de recolectores de basura en actores centrales de un sistema controlado por las autoridades municipales. En reconocimiento a estos esfuerzos, El Cairo fue seleccionado, junto con otras once ciudades del mundo, para recibir un premio en reconocimiento a las iniciativas ambientales urbanas más innovadoras durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992.

⁴ Las aplicaciones anteriores del concepto de pluralismo jurídico en la literatura sobre estudios urbanos se han centrado principalmente en el tema de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad en asentamientos de “invasores” o “irregulares” (Santos, 1977; Azuela, 1987; Razzaz, 1994).

⁵ Para el análisis de un proceso similar de controversia, incumplimiento y ajuste en torno al control de la tierra en asentamientos populares en Jordania, véase Razzaz (1994).

^{*} *Scavengers*, en el original (N. del T.).

Los orígenes del sistema

El Cairo cuenta con recolectores privados de basura doméstica desde hace mucho tiempo. Una lista de gremios que data de 1670 incluye al gremio de los *zabbaleen* (Evliya Celebi, citado en Baer, 1964:35).⁶ Hasta mediados de los años treinta, el oficio de recolección de basura estaba muy relacionado con el manejo de baños públicos y cocinas de asistencia. Los desechos eran secados y utilizados simultáneamente como combustible para los baños y las cocinas que por lo general se instalaban en un solo establecimiento (The Lancet, 1909). Hacia fines del siglo XIX los migrantes de tres pueblos del Oasis Dakhla en el desierto oeste tomaron el control del oficio. Los habitantes del Oasis (*wahiya*, singular: *wahi*), como se les llegó a conocer, cobraban a los residentes de El Cairo una pequeña cuota por los servicios de recolección de basura y continuaron utilizando los desechos como fuente de energía. En los años treinta, cuando el petróleo sustituyó a los desechos orgánicos secos como combustible para los baños públicos y las cocinas, los *wahiya* comenzaron a vender la basura a un grupo más reciente de migrantes quienes se instalaron en asentamientos irregulares en las afueras de la ciudad. Se trataba de campesinos pobres provenientes de los pueblos cercanos a Assiut en la parte alta de Egipto, y que utilizaban los componentes orgánicos de los desechos para criar cerdos.⁷ Debido a su necesidad de obtener comida de los desechos antes de que se pudriera, los recién llegados, a quienes se conoció como operadores de porquerizas (*zarraba*, singular: *zarrab*), preferían recolectar ellos mismos la basura utilizando sus propias carretas tiradas por burros. Mientras los *wahiya* continuaron siendo la parte responsable de la recolección frente a los propietarios e inquilinos de inmuebles, la tarea del transporte y eliminación pasó a los *zarraba*. Puesto que los cairotas generalmente no están conscientes de la distinción entre los *wahiya* y los *zarraba*, siguieron refiriéndose a ambos grupos como los *zabbaleen*. Después de la ahora bien establecida práctica en la literatura sobre los *zabbaleen*, me limitaré a utilizar este término respecto de los *zarraba* y continuaré refiriéndome a los *wahiya* con ese nombre.

Los *zabbaleen* están organizados como empresas familiares en las que todos los miembros de la familia participan en la recolección y recuperación de la basura de una u otra manera. Los niños y las niñas ayudan a su padre y hermanos mayores en las rondas de recolección manejando la carreta y cuidándola mientras sus familiares mayores van de unidad a unidad recolectando los desechos. Una vez que la carreta regresa al terreno familiar o *zeriba*,⁸ las mujeres adultas se encargan del resto. Seleccionan los desechos a mano, separando los materiales comestibles con los que alimentan a los cerdos en una porqueriza cercana al sitio de selección. También seleccionan en pilas separadas los materiales reciclables como

⁶ La palabra *zabbaleen* se deriva de la palabra árabe basura: *zibala*.

⁷ Dada la prohibición islámica de comer cerdo, la mayoría de los recién llegados eran cristianos coptos.

⁸ La palabra *zeriba*, que en árabe quiere decir porqueriza, se utiliza para referirse a todo el terreno familiar que también incluye el área de vivienda y un área para seleccionar la basura.

papel, trapos, vidrio, huesos, latas, plásticos y las cantidades generalmente pequeñas de metales no ferrosos. Cuando la familia ha acumulado cantidades suficientes de materiales recuperados los venden a los compradores de materias primas localizados en su asentamiento, para su procesamiento posterior. Los desechos de alimentos y el excremento de los cerdos son periódicamente limpiados fuera de la porqueriza y vendidos a compradores especializados en la fabricación de abono. Finalmente, los materiales inutilizables son quemados en las calles, en espacios abiertos o cuevas aledañas.

El sistema zabbaleen como campo social semiautónomo

Al evolucionar el sistema, se desarrolló una serie de derechos y obligaciones para regular su operación. Los *wahiya* se refieren a esta serie de reglas como *`urf al-mihna*, que puede traducirse más o menos como la costumbre del oficio.⁹ Según este orden normativo, los *wahiya* como grupo tienen los derechos exclusivos para organizar los servicios de recolección de basura en El Cairo. Cuando se termina la construcción de un nuevo edificio, un *wahi* “adquiere” el derecho a dar servicio a perpetuidad al edificio a cambio de un pago único al propietario. Los *wahiya* son capaces de evitar que cualquiera que no pertenezca a su comunidad participe en el proceso marcadamente competitivo de licitación que lleva a la compra. De hecho, pueden restringir aún más la competencia y reducir así el precio distribuyendo las diferentes zonas de la ciudad a determinados grupos familiares entre sí. Una vez obtenidos los derechos, aunque no son legales de manera formal pueden ser heredados o transferidos a otros, siempre y cuando permanezcan en la comunidad *wahiya*.

Una vez que el *wahi* obtiene los derechos de recolección de determinado edificio, se arregla con un *zabbal* para el transporte de la basura. Los *wahiya* solían cobrar a los *zabbaleen* una cuota mensual para obtener el acceso a la basura, pero esta práctica ya casi había desaparecido para mediados de los años setenta.¹⁰ Una serie de edificios con un total de entre 250 y 300 unidades habitacionales, que es la capacidad de transporte de una carreta normal, conforma la ruta de un *zabbal*. No existe necesariamente una correspondencia entre la ruta de un *zabbal* y los edificios controlados por determinado *wahi*. Una ruta puede incluir edificios controlados por varios *wahiya*, y de la misma manera, un *wahi* puede controlar edificios en varias rutas.

Mientras que los derechos de propiedad de los *wahiya* les dan acceso exclusivo a las cuotas que pagan los residentes, los *zabbaleen* adquieren los derechos a la basura. Los derechos de una “ruta” pueden también ser heredados y transferidos

⁹ El *Hans Wehr Dictionary of Modern Arabic* nos proporciona las siguientes definiciones para la palabra *`urf*: beneficencia, bondad; costumbre, uso, práctica, convención, tradición, hábito; práctica legal; costumbre, ley costumbrista (jur.). En su definición del adjetivo *`urfi*, el diccionario lo describe como algo “privado, no oficial”, en oposición a *rasmī*, que significa oficial o formal.

¹⁰ El reciente cambio a vehículos motorizados de recolección ha dado lugar a complicadas transacciones financieras entre las dos partes, lo cual discutiremos más adelante.

a otros miembros de la comunidad *zabbaleen*, constituyendo así otra serie de derechos de propiedad extralegales. Al igual que un *zabbal* que intenta recolectar las cuotas de los residentes por cuenta propia o que acepta trabajar con un contratista desde fuera del oficio, rompería con las reglas de conducta, un *wahi* que da los desechos a otro que no sea su "propietario" por derecho o impide a un *zabbal* su acceso a ellos, también estaría rompiendo con estas reglas del juego.

Los derechos mutuos de los *wahiya* y los *zabbaleen* se sostienen, al menos en teoría, por una estricta división del trabajo entre los dos grupos. Los *wahiya* son responsables de la recolección de basura de cada una de las unidades habitacionales hasta la calle y asumen la responsabilidad general de la remoción regular de los desechos ante los residentes y propietarios de los edificios. Los *zabbaleen*, por su parte, son responsables del transporte y eliminación de los desechos. En la práctica, un *zabbal* puede participar en la recolección de puerta en puerta e incluso cobrar las cuotas del usuario y dárselas al *wahi*, pero lo estaría haciendo como agente del *wahi* y bajo su supervisión.

El campo social *wahiya-zabbaleen* contiene un cierto número de mecanismos para inducir u obligar al cumplimiento de sus reglas. Los *wahiya* intentan impedir la entrada de contratistas de fuera estableciendo relaciones mutuamente benéficas con los porteros de los edificios y desarrollando relaciones personales duraderas con sus clientes, pero si esto llega a fallar, en ocasiones cometen actos de vandalismo contra la propiedad de los intrusos y en ocasiones incluso atacan a sus representantes. En el interior del propio oficio, las disputas se resuelven de manera colectiva, a través del arbitrio de los líderes comunitarios de ambas partes. Aunque tanto los *zabbaleen* como los *wahiya* tienen sus respectivas organizaciones formalmente registradas para representarlos ante las instituciones gubernamentales y otras entidades formales, estas organizaciones desempeñan un papel poco importante en la tarea de hacer cumplir las reglas del oficio y resolver las disputas internas.

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA TRADICIONAL

Las fuerzas que llevaron a la transformación del sistema

Mientras que el sistema tradicional proporcionaba incentivos importantes para la recuperación y reciclado de la basura, no proveía incentivos adecuados para una cobertura amplia de la ciudad. Los *zabbaleen*, quienes proporcionan la capacidad de transporte, al no tener acceso a las cuotas de servicio no podían hacer frente a la creciente demanda del servicio de recolección de basura. Con sus ingresos, exclusivamente derivados de la venta de cerdos y materiales recuperados, respondieron a los cambios en los mercados de estos productos más que a los de los servicios de recolección de basura. Puesto que estos mercados no estaban creciendo al mismo ritmo que la explosiva expansión de la ciudad en los años sesenta y

setenta, los *zabbaleen* limitaron cada vez más su servicio a las zonas de ingresos medios y altos, dejando grandes áreas con pocos o ningún servicio. Al mismo tiempo, las autoridades municipales se volvían cada vez más intolerantes con las carretas tiradas por burros de los *zabbaleen*, que consideraban poco estéticas y un peligro para el tránsito precisamente en las zonas en que recibían los mejores servicios. Dada la incapacidad de los *zabbaleen* para transferir el costo del transporte al cliente, no les era posible cambiar a vehículos motorizados, a menos que pudieran acceder a una parte de las cuotas correspondientes a los *wahiya*.

Una oportunidad para lograr los cambios deseados se dio con el Primer Proyecto de Desarrollo Urbano de Egipto del Banco Mundial, formulado en 1978. El proyecto encargó a Environmental Quality International (EQI), una empresa consultora local, la realización de un estudio a profundidad del sistema de manejo de desechos sólidos de El Cairo, con objeto de encontrar posibilidades de aumentar su eficacia. Se pidió a dicha empresa que coordinara programas piloto para la ampliación de servicios de bajo costo a zonas que no contaban con ellos.¹¹ Gran parte de la iniciativa posterior del proyecto provino de EQI, la cual logró obtener fondos de la Fundación Ford y Oxfam, entre otras instituciones, para desarrollar el proyecto mucho más allá de la idea original del Banco Mundial. EQI también sirvió como el principal mediador entre los *zabbaleen*, los *wahiya* y las autoridades municipales en sus deliberaciones sobre la forma que debía tener el nuevo sistema.

El primer impulso de las autoridades municipales, representadas por la recién formada Agencia de Limpieza y Embellecimiento de El Cairo (ALEC), fue el de deshacerse de todo el sistema y sustituirlo por un “moderno” sistema mecanizado de recolección de basura. Una opción era que la ALEC interviniera y sustituyera a los *zabbaleen* con empleados y camiones municipales. Sin embargo, esta solución no era factible porque el municipio estaba ya sobrecargado con la recolección y eliminación de desechos de las calles y no podía obtener el financiamiento para adquirir el equipo necesario. Otra opción, que las autoridades municipales intentaron con un éxito limitado, fue otorgar licencias a contratistas privados para que dieran servicio a determinadas partes de la ciudad bajo su supervisión. Las cuotas que cobrara el contratista al usuario serían fijadas por la ALEC. El contratista también pagaría a la ALEC una cuota mensual por usuario para cubrir los costos de supervisión y administrativos, y debía pagar una fianza a la agencia que garantizara niveles adecuados de servicios.

En este panorama parecía no haber lugar para los *zabbaleen* y los *wahiya*. Parecía imposible coordinar los miles de acuerdos individuales desarrollados durante décadas entre los *wahiya*, los propietarios de los edificios y los *zabbaleen*, de manera que satisficieran las demandas de la ALEC de un servicio amplio, regulado y con el uso de tecnología motorizada. Además, la rivalidad tradicional entre los *wahiya* y los *zabbaleen* impedía que trabajaran juntos para modificar los acuerdos existentes a satisfacción de la ALEC. Aunque aún existía gran reticencia entre

¹¹ Véase Neamatalla (1981).

los *wahiya* y los *zabbaleen* para realizar los cambios necesarios y proporcionar un servicio motorizado, para 1987 ambos grupos tuvieron que admitir que su oficio estaba amenazado con la extinción si no cooperaban. A pesar de que suena como una racionalización *ex-post*, la siguiente cita de un líder de los *wahiya* ilustra esta situación:

No quiero desaparecer como el aguador. La modernidad se abalanza sobre mí y me derribará. No puedo alcanzarla porque viajo en una carreta tirada por un burro. El área construida se ha ampliado y requiere de un medio de transporte rápido.¹²

La génesis del nuevo orden

Después de largas negociaciones entre la ALEC y la dirigencia de los *wahiya* y los *zabbaleen*, auspiciadas por la EQI, la agencia acordó otorgar a éstos una licencia a prueba para proporcionar servicios de recolección motorizada de basura a Zamalek y Manial, dos barrios de clase alta, a condición de que los dos grupos establecieran una compañía legalmente registrada con la que la ALEC establecería contratos. La agencia eligió estas zonas por dos razones: son muy visibles y, como son dos islas en el Nilo, el tráfico vehicular de y hacia ellas puede ser fácilmente vigilado. Con un total de aproximadamente 25 000 unidades residenciales, estas dos zonas, bajo el sistema vigente, recibían el servicio de recolección con 40 carretas. La ALEC exigió el pago de una fianza de 25 000 libras para garantizar sus obligaciones contractuales, así como otro de 0.15 libras mensuales por unidad residencial para cubrir costos de supervisión.¹³ La agencia también fijó al usuario la cuota de 2.75 libras mensuales en Zamalek y de 2.00 en Manial.¹⁴ Con la asistencia técnica de EQI y un fondo importante de una organización europea de beneficencia, los *wahiya* y los *zabbaleen* fundaron en septiembre de 1987 la Compañía de Protección Ambiental (CPA) como empresa privada lucrativa.¹⁵ Así, 40 *wahiya* y *zabbaleen* participaron en la capitalización inicial de la empresa a una tasa de 750 libras por acción. En consulta con la EQI y la ALEC, los inversionistas seleccionaron una mesa directiva de nueve miembros, conformada por tres *wahiya*, tres *zabbaleen* y dos representantes de EQI. En el reclutamiento de los administradores, supervisores de área, choferes y trabajadores, la CPA intentó incorporar a los solicitantes calificados de las comunidades *zabbaleen* y *wahiya*. Sin embargo, la mayoría de los puestos administrativos recayeron en gente ajena a éstas, puesto que se decidió que los miembros de ambos grupos no tenían la capacitación necesaria. La CPA ordenó a la subsidiaria local de la General Motors una flota

¹² Entrevista con Eid Rabi', 5 de mayo de 1994.

¹³ Un dólar estadounidense equivalía aproximadamente a 2.20 libras a mediados de 1987 y 3.40 libras en 1994.

¹⁴ Gran parte de la información en este sector se basa en informes no publicados por la EQI como EQI (1988, 1990), así como en entrevistas con personal de esta agencia.

¹⁵ La donación representó 65% de la capitalización inicial de 446 000 libras, sin incluir el costo de la asistencia técnica, la cual fue cubierta por otra donación de la Fundación Ford a la EQI.

de 20 camionetas *pick-up* ensambladas localmente y equipadas con contenedores de 2.3 metros cúbicos. Una camioneta tenía la capacidad de dar servicio a entre 500 y 600 unidades por carga, o el equivalente a dos de las rutas de carreta ya establecidas.

Las largas negociaciones entre los *zabbaleen*, los *wahiya* y la administración de la recién formada compañía tuvieron como resultado un acuerdo de operación que mantuvo la mayor cantidad posible de características del sistema vigente, permitiendo al mismo tiempo a la empresa generar un flujo de ingresos para cubrir los costos de operación de los vehículos. Los *wahiya* seguirían recolectando las cuotas de los usuarios, pero ahora utilizarían recibos de la compañía. Se les exigía que remitieran la mitad de los ingresos a la empresa para cubrir el costo del transporte y la cuota pagada a la ALEC. También continuarían llevando a cabo la supervisión cotidiana de los servicios y una parte del trabajo de recolección. Los *zabbaleen* seguirían realizando su trabajo a cambio de la propia basura. En efecto, el nuevo sistema transfirió la responsabilidad del transporte de los *zabbaleen* a la compañía y, por vez primera, estableció la responsabilidad de los *wahiya* para cubrir los costos del transporte de las cuotas que obtenían.

Además de cumplir con los requisitos de la ALEC de un servicio regulado de entregas, utilizando tecnología de transporte motorizado de desechos, el nuevo sistema ofrecía importantes ventajas en comparación con el acuerdo anterior. Por primera vez el costo del transporte salía de las cuotas de los usuarios y así se estableció un lazo directo entre la oferta de capacidad de transporte y la demanda de servicios de recolección de basura. Además, los vehículos motorizados reducían el tiempo de recolección entre 30% y 50%, permitiendo a los *zabbaleen* recolectar basura en otros sitios de la ciudad o utilizarlo en otras actividades generadoras de ingresos. Y lo que era más importante, el nuevo sistema eliminaba el uso de niños, cuyas responsabilidades principales habían sido manejar las carretas y cuidarlas mientras se recolectaba la basura.

A pesar de estos beneficios, la CPA enfrentó varios problemas administrativos y financieros graves. Se requirió de mucho tiempo y esfuerzo para poner en marcha un nuevo sistema racionalizado de creación de rutas debido a la gran resistencia de los *zabbaleen* y los *wahiya* afectados. Las rutas de carreta establecidas estaban constituidas por una serie fortuita de edificios que en ocasiones cubría una zona muy amplia; un modelo resultante de la acumulación creciente de nuevos edificios durante un largo período. Los *wahiya* objetaban la racionalización porque iba en contra de los acuerdos contractuales de muchos años que tenían con los propietarios de los edificios y amenazaba las relaciones personalizadas que habían desarrollado con sus clientes. Los *zabbaleen* se oponían porque alteraba la composición de la basura que recolectaban y, en particular, su parte de alimentos, crucial para sus actividades de crianza de cerdos. Puesto que no todos los edificios son iguales en términos de composición de desechos, cualquier alteración en sus patrones de ruta tenía que garantizar que la "calidad" de la basura no cambiaría de manera importante.

Otro problema aún más grave fue la incapacidad de la administración para responsabilizar a los *wahiya* del pago de la proporción acordada de las cuotas de los usuarios a la empresa. Algunos de los *wahiya* simplemente volvieron a la práctica anterior de cobrar las cuotas de algunas de las unidades sin presentar los recibos, con el argumento de que las unidades estaban vacantes o que los inquilinos se negaban a pagar. Puesto que el personal administrativo de la compañía estaba compuesto principalmente por gente ajena al oficio, no estaba enterado de los complejos mecanismos de sanción disponibles a los miembros de éste para asegurar su responsabilización. Las reglas burocráticas de la responsabilidad eran ajenas a los *wahiya* y por consiguiente resultaban poco eficaces para lograr su cumplimiento.

Finalmente, la CPA tuvo una relación más o menos turbulenta con la ALEC. Para homogeneizar las condiciones en toda la ciudad, la agencia impuso una reducción de 27% al cargo de los usuarios en Zamalek (a 2 libras mensuales) y aumentó la cuota de las licencias a 0.30 libras mensuales en ambas zonas.¹⁶ También se dieron argumentos constantes acerca del número de unidades que cubría la licencia puesto que muchas estaban vacantes y no pagaban sus cuotas mensuales.

Como resultado de estos problemas, la CPA se encontraba continuamente bajo presiones financieras y fue incapaz de ampliar su radio de acción más allá de Zamalek y Manial en el período comprendido en el acuerdo inicial con la ALEC. Para mejorar sus finanzas, la CPA comenzó a cobrar a los *zabbaleen*, a quienes proporcionaba los servicios de transporte por una cuota de 50 libras mensuales. Para entonces, ya habían surgido otras compañías de recolección y la práctica de cobrar a los *zabbaleen* por el transporte era común.

La consolidación del nuevo orden

En 1988, la ALEC creó un marco general para otorgar licencias a empresas de recolección por bloques de entre 5 000 y 10 000 unidades residenciales a cambio de una cuota inicial de 200 libras, una fianza de 3 000 y un pago mensual de 0.30 por unidad residencial. El acuerdo de la licencia también limitaba las cuotas de los usuarios a 2 libras mensuales de antemano. Posteriormente, durante ese año y a principios de 1989, la ALEC otorgó licencias a una gran empresa de administración y seguridad de edificios, Care Services, para dar servicio a Digla y Madinet Nasr, dos distritos de clase alta en el noreste de El Cairo.

A pesar de la feroz resistencia por parte de los *wahiya*, Care Services logró establecerse en Digla y en dos distritos en Madinet Nasr. Sin embargo, fue obligada a abandonar el tercer distrito, donde esta resistencia era más intensa. Para disponer de los desechos, Care Services llegó a acuerdos con entre 25 y 30 *zabbaleen* que "adquirirían" la basura. Inicialmente, la compañía utilizó sus propios camiones y personal y cobraba a estos *zabbaleen* entre 150 y 200 libras mensuales por una carga diaria entregada en sus *zeribas*. Posteriormente alentó a los *zabbaleen* a

¹⁶ Posteriormente la cuota fue incrementada a 3 libras mensuales.

proporcionar sus propios camiones y a “adquirir” los desechos por 70-75 libras mensuales. Los *wahiya* consideraron este tipo de cooperación entre los *zabbaleen* y “gente ajena al oficio” como una grave falta al código de conducta pero no lograron impedirlo en este caso.

Los *wahiya* se percataron de que tenían mucho que perder frente a la competencia de contratistas privados, a quienes la ALEC se inclinaba cada vez más a otorgar licencias. La creación de la CPA también les demostró que, en cooperación con los *zabbaleen*, podían satisfacer los requisitos exigidos por la ALEC formando sus propias compañías y a cambio de que proporcionaran sus propios vehículos motorizados. También resultaron claras las limitaciones de la CPA. Como lo declaró uno de los *wahiya*, ésta no tuvo éxito porque sus administradores eran “gente ajena al oficio” y no tenían los conocimientos necesarios para responsabilizar directamente a los *wahiya* y *zabbaleen*. Estos problemas podían superarse con facilidad si la empresa era manejada por ellos mismos.

Desde principios de 1989 se registraron más de 60 empresas de recolección de basura, que adquirieron licencias de la ALEC para dar servicio a zonas que cubrían más de 80% de la ciudad de El Cairo. La mayoría de las empresas con licencias era controlada por los *wahiya* o eran empresas conjuntas entre los *zabbaleen* y los *wahiya* y, a diferencia de la CPA, la mayor parte de éstas tienen poco capital. Los *zabbaleen* y los *wahiya* habían logrado separar de manera efectiva la relación con la ALEC y sus requisitos para obtener licencias y el financiamiento del transporte motorizado. La mayoría de las compañías recién creadas no son propietarias de vehículos y tienen poca presencia real. Su principal función es actuar como agentes de los *zabbaleen* y *wahiya* frente a la ALEC y proporcionar a estos últimos los recibos para cobrar las cuotas mensuales a los usuarios, a cambio de 0.50 libras por recibo, de las cuales 0.30 se transmiten a la ALEC como cuota por la licencia. La cantidad restante cubre las ganancias de la empresa, los impuestos, multas y costos administrativos.

Por otra parte, surgió otro acuerdo totalmente independiente para ayudar a cubrir los costos adicionales de los vehículos motorizados. La CPA estableció el precedente de que los *wahiya* necesitaban contribuir con el costo del transporte para que valiera la pena la inversión en vehículos motorizados, rompiendo así el *impasse* que hasta entonces había impedido este tipo de inversiones. Al percatarse de que el uso de vehículos motorizados era una cuestión básica para la ALEC y por consiguiente condición *sine qua non* de la supervivencia de su oficio, los *zabbaleen* y *wahiya* idearon un sistema para compartir de manera igualitaria los costos del transporte motorizado de la basura. Las dos partes acordaron compartir los costos sin importar quién proporcionara el vehículo. En muchos casos es proporcionado por un tercero, generalmente un *zabbal* o *wahi* con capacidad extraordinaria. Esta transacción, aunque necesaria para satisfacer los requisitos de la ALEC, generalmente se lleva a cabo en forma independiente de la empresa que posee la licencia del servicio.

Confrontación, negociación y concesión

El siguiente recuento de lo ocurrido en Zamalek, uno de los distritos que cubría la CPA, y uno de los barrios más ricos de El Cairo, sirve para ilustrar la naturaleza conflictiva del nuevo orden.¹⁷ Las dificultades financieras de la CPA y su incapacidad para crecer más allá de las fronteras de Zamalek y Manial, la hacían vulnerable a las presiones de empresas grandes y bien relacionadas que se interesaban cada vez más en el negocio de la recolección de basura. Algunos altos administradores de la ALEC, quienes de antemano se sentían reticentes a otorgar a una empresa de *zabbaleen* la licencia para dar servicio a Zamalek y Manial, estaban a favor de estas empresas. Por otra parte, la ALEC también enfrentaba las insistentes demandas de poderosas organizaciones barriales para mejorar la limpieza de las calles y los espacios públicos. Debido a sus limitaciones para crear nuevos impuestos, la ALEC estaba buscando formas de financiar la limpieza de calles y sitios públicos con las cuotas de los usuarios por la recolección comercial y residencial de basura. Una manera de llevar a cabo esta estrategia fue sacar a la CPA de Zamalek y otorgar la licencia a Misr Service, una gran empresa privada, la cual también se encargaría de la limpieza de las calles. En febrero de 1993, la ALEC firmó un contrato de tres años con Misr Service para la provisión de los servicios de limpieza de las calles y recolección comercial de basura, a cambio de un generoso pago mensual de 109 000 libras. La ALEC pretendía hacerse cargo del cobro de las cuotas para recuperar esta cantidad. En abril informó a la CPA que no renovarían su licencia para la recolección residencial de basura, con vistas a ampliar los servicios de Misr Service a las unidades residenciales. Éste fue el golpe final para la CPA, la cual continuó sus operaciones durante dos o tres meses más en Manial y después se declaró en bancarrota y liquidación.

Frente a la amenaza de quedar totalmente fuera de Zamalek, los *wahiya* y *zabbaleen* se propusieron proporcionar un servicio ininterrumpido utilizando sus propios camiones con o sin la aprobación de la ALEC. Iniciaron una serie de acciones concertadas para impedir que Misr Services recolectara la basura residencial, redoblaron sus esfuerzos para proporcionar un servicio de recolección regular temprano en la mañana, para que cuando el personal de Misr Services llegara se encontrara con que la basura ya había sido recolectada. Mediante la utilización de sus relaciones con los porteros de los edificios, acordaron transferirles una parte de las cuotas mensuales a cambio de que impidieran la entrada a Misr Services o a empleados de la ALEC. También utilizaron sus relaciones personales con los clientes para que éstos no pagaran las cuotas a la ALEC, las cuales habrían sido casi tres veces más altas que las que cobraba la CPA. A diferencia de lo ocurrido en Madinet Nasr, donde algunos *zabbaleen* acordaron cooperar con Care Services "adquiriendo" la basura de esta empresa, los *zabbaleen* de Zamalek formaron un frente unido con los *wahiya*. Finalmente, ocurrió una confrontación violenta entre los *wahiya* y los *zabbaleen* por un lado y los empleados de la ALEC y

¹⁷ El recuento se basa en informes de la EQJ y entrevistas con Shukri Hussein, un empleado de la EQJ, y Eid Rabi`, uno de los líderes de los *wahiya* que trabaja en Zamalek.

Misr Services por el otro, cuando estos últimos intentaron confiscar los camiones de los primeros.

Además de los problemas que la ALEC estaba enfrentando con los *wahiya* en el plano residencial, también tenía problemas para cobrar las nuevas cuotas impuestas a los establecimientos comerciales. Los propietarios de las tiendas y otras empresas se negaban a pagar las cuotas que eran sustancialmente más altas de las que habían tenido que pagar antes.¹⁸ En cinco meses, la ALEC cobró menos del 4% de lo que debía a Misr Services.

Mientras ocurría todo esto, los *wahiya* y *zabbaleen* buscaron la intermediación de EQI, que había participado en la creación de la CPA. EQI propuso a la ALEC que otorgara a una nueva compañía propiedad de los *zabbaleen* y *wahiya* una licencia para la provisión del servicio de recolección de basura en Zamalek, pero a condición de que la cuota de los usuarios se aumentara de 3 a 5 libras mensuales y la diferencia pasara a la ALEC para cubrir parcialmente el costo de la limpieza de las calles. El papel de Misr Service en la recolección residencial de basura se reduciría así a la supervisión. Con una visión puramente legalista de la cuestión, la ALEC inicialmente rechazó la propuesta de EQI argumentando que la abrogación de la licencia de la CPA significaba el fin del papel de los *zabbaleen* en Zamalek. Sin embargo, como continuaron los problemas, la ALEC acordó considerar la propuesta de EQI a condición de que los *wahiya* pagaran retroactivamente los primeros cuatro meses desde la revocación de la licencia de la CPA. Después de tres meses de negociaciones, durante los cuales la ALEC claramente había perdido su posición de fuerza, se firmó un contrato entre la recién formada compañía de los *wahiya* y la ALEC. La nueva cuota de los usuarios se estableció en 4 libras mensuales, de las cuales los *wahiya* darían 1.5 a la ALEC como contribución a la limpieza de las calles. La discusión del pago retroactivo se pospuso indefinidamente.

Todo lo anterior muestra que a pesar de representar el poder regulador del Estado, la ALEC tuvo que aceptar una solución negociada que distaba mucho de su posición inicial. Desde un punto de vista puramente legalista, tenía el poder de revocar la licencia y por consiguiente negar a los *wahiya* el acceso a Zamalik. Los *wahiya* decidieron tomar una posición diametralmente diferente: sus derechos de acceso se basaban en décadas de presencia en la zona y en múltiples relaciones contractuales extralegales con los propietarios y residentes de los edificios que no podían ser revocadas de un plumazo. Aunque el resultado final se acerca más a la posición de los *wahiya*, éstos tuvieron sin embargo que aceptar la jurisdicción formal de la ALEC y organizarse de manera que esta agencia pudiera relacionarse con ellos.

¹⁸ Las cuotas por tienda se establecieron en 30 libras mensuales en comparación con la cuota de 3 libras que cobraba la CPA. Las cuotas de otros establecimientos comerciales como restaurantes, hoteles, bancos y clubes privados eran mucho más altas.

CONCLUSIONES

Como campo semiautónomo, el sistema *zabbaleen-wahiya* tenía una serie bien definida de reglas, derechos y mecanismos de sanción internos establecidos durante décadas de práctica y ajuste gradual al entorno externo. En la década de los ochenta, el sistema recibió innumerables presiones para cambiar o extinguirse. El Estado, representado por la ALEC y apoyado en sus poderes coercitivos intentó imponer un nuevo orden simplemente cambiando las reglas oficiales, pero al hacerlo invadió los límites del campo social *zabbaleen-wahiya*. El sistema que surgió de la confrontación de ambos órdenes no podía haber sido calculado de antemano, puesto que fue el resultado de un largo proceso de confrontación, conflicto abierto, negociación y concesiones. Aunque los *wahiya* y *zabbaleen* tuvieron que adoptar una forma legal con la cual pudiera relacionarse la ALEC, formando empresas legalmente registradas, estas compañías no eran otra cosa que un caparazón formal que ocultaba un sistema muy informal. Uno de los líderes *wahiya* expresó lo anterior metafóricamente: "Me dijo [refiriéndose a la ALEC]: 'ponte un sombrero para que pueda verte'".¹⁹ Bajo el "sombrero", el sistema sigue siendo esencialmente el mismo, apoyándose en acuerdos personalizados y heterogéneos entre los *wahiya* y los *zabbaleen*. Las principales innovaciones fueron que las cuotas de los usuarios ahora se cobraban utilizando recibos, y que una parte de éstas se utilizaba para pagar el transporte y las autoridades municipales obtenían una parte de las ganancias.

Aunque la ALEC no logró sus objetivos iniciales, el nuevo acuerdo le ofrece importantes ventajas en términos de control regulador adicional sobre el sistema *wahiya-zabbaleen*; una transición relativamente rápida hacia la tecnología motorizada de transporte de basura, y una nueva fuente de ingresos.

La experiencia de la CPA subraya la dificultad de formalizar un sistema esencialmente informal. Aunque el sistema en su conjunto fue capaz, en última instancia, de adaptarse bajo la amenaza de extinción, la CPA como empresa realmente formal, con una administración y métodos de contabilidad burocráticos y modernos, era intrínsecamente incompatible con las prácticas personalizadas y flexibles de los *zabbaleen* y *wahiya*. Las compañías creadas posteriormente por éstos cuentan con una burocracia mínima para satisfacer los reglamentos municipales pero operan esencialmente según las reglas y mecanismos de sanción informales del campo social *zabbaleen-wahiya*. Además, como no requieren de otro tipo de capacidades administrativas que los *wahiya* no puedan proporcionar, lograron ampliarse muy rápidamente por toda la ciudad.

Dicho lo anterior, es importante subrayar que la creación de la CPA desempeñó un papel catalítico importante en la transformación del sistema de recolección

¹⁹ Entrevista con Eid Rabi, 5 de mayo de 1994.

de basura de El Cairo. No sólo sirvió para demostrar que un sistema modernizado basado en los *zabbaleen* era factible, sino también que la relación *zabbaleen-wahiya* podía ser alterada para adaptarse al cambio.

Traducción de Lili Buj

BIBLIOGRAFÍA

- Assaad, M. y N. Garas, 1994, *The Mokattam garbage collectors' settlement: Lessons drawn from a massive upgrading program in the 1980*, Cairo Papers in the Social Sciences.
- Assaad, R., 1993, "Formal and Informal Institutions in the Labor Market, with Applications to the Construction Sector in Egypt", *World Development*, 21 de junio, pp. 925-939.
- Assaad, R., 1987-1988, "L'informel structuré: les Zabbalin du Caire", *Peuples Méditerranéens*, 41-42, pp. 181-192.
- Azuela de la Cueva, A., 1987, "Low Income Settlements and the Law in Mexico City", *International Journal of Urban and Regional Research* 11, pp. 522-542.
- Baer, G., 1964, *Egyptian Guilds in Modern Times*, The Israel Oriental Society, Jerusalén.
- Birkbeck, C., 1978, "Self-employed Proletarians in an Informal Factory: the Case of Cali's Garbage Dump", *World Development* 6,9-10, pp. 1173-1185.
- Blinchow, M., 1978, "Scavengers and Recycling: a Neglected Domain of Production", *Labour Capital and Society* 19, 1, pp. 94-116.
- El-Hakim, S., 1976, "The Role of Family, Kinship and Rural/urban Migration in the Processing of Solid Waste in Cairo", ponencia presentada en el Workshop on Family and Kinship. Organization for the Promotion of Social Sciences in the Middle East, Kuwait, 27-30 de noviembre.
- El-Hakim, S., 1981, "Social Policy and the Environmental Issue: the Case of Cairo's Domestic Waste", *Die Dritte Welt*, 9, 1-2, pp. 100-106.
- Environmental Quality International (EQI), 1988, "Extension of Technical and Advisory Services to the Zabbaleen Gameya-Phase II. Report presented to the Ford Foundation", diciembre.
- Environmental Quality International (EQI), 1990, "Technical and advisory Services to the Zabbaleen Gameya Project (Mechanization) - Phase III: October 1988 - September 1990. Final Report to the Ford Foundation".
- Furedy, C., 1984, "Socio-political Aspects of the Recovery and Recycling of Urban Wastes in Asia", *Conservation and Recycling*, 7, 2-4, pp. 167-173.

- Griffiths, J., 1986, "What is Legal Pluralism?", *Journal of Legal Pluralism*, 24, 1, pp. 1-55.
- Haynes, K. y S. El-Hakim, 1979, "Appropriate Technology and Public Policy: the Urban Waste Management System in Cairo", en *Geographical Review*, 69, 1, pp. 101-108.
- Hooker, M. B., 1975, *Legal Pluralism: An Introduction to colonial and Neo-Colonial Laws*, Oxford, Clarendon Press.
- Meyer, G., 1987, "Waste-recycling as a Livelihood in the Informal Sector: the Example of Refuse Collectors in Cairo", en *Applied Geography and Development*, 30, pp. 78-94.
- Merry, S. E., 1988, "Legal pluralism", en *Law and Society Review*, 22, 5, pp. 869-96.
- Moore, S., 1978, *Law as Process: An Anthropological Approach*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Neamatalla, M. S., R. Assaad, L. Oldham, A. Soueni y F. Gohary, 1984, *Solid Waste Collection and Recycling in Cairo: A System in Transition*, El Cairo, Egipto, Environmental Quality International.
- Neamatalla, M. S., 1981, "Solid Waste Management practices in Cairo. Report No. 2, Solid Waste Component, First Egypt urban Development Project. Submitted to Governorate of Cairo/Joint Housing Projects Committee/International Development Association", El Cairo, Egipto, Environmental Quality International.
- Razzaz, O., 1994, "Contestation and Mututal Adjustment: The Process of Controlling Land in Yajouz, Jordan", *Law and Society Review* 28, 1, pp. 7-39.
- Santos, B. de S., 1977, "The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada", *Law and Society Review* 12, pp. 5-126.
- Sicular, D. T., 1991, "Pockets of Peasants in Indonesian Cities: The Case of Scavengers", *World Development* 19, 2, pp. 137-161.
- The Lancet, 1909, "The Cleansing of Cairo", *The Lancet* 10, pp. 1720-22.