

Políticas y normativas de inclusión de clasificadores en América Latina

La inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos sólidos en Brasil, Colombia y Perú

Políticas y normativas de inclusión de clasificadores en América Latina

La inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos sólidos en Brasil, Colombia y Perú

Redacción: Chiara Fioretto

La realización de este documento requirió la consulta a varias personas involucradas en el ámbito de la inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos. Se expresa el agradecimiento a todas ellas:

Davi Amorim, Federico Parra, Flor Pérez, Lucía Fernández, Juan Carlos Silva, Viviana Basanta, Verônica da Costa, Ximena Giraldo.

Se agradece especialmente a Virginia Chiesa, a Claudia Bracco y a Lucía Chabalgoity por el trabajo de relectura, de corrección y de seguimiento de este informe, así como por aportar con sus reflexiones para enriquecer el debate a propósito de estos temas.

Montevideo, diciembre de 2014

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	9
1.1	Características del informe.....	9
1.2	Contenido	9
1.3	Metodología	10
2	MARCO TEÓRICO DE LA INCLUSIÓN	11
2.1	La inclusión de los clasificadores como problema público	11
2.2	El concepto de inclusión social de los clasificadores según el Programa Uruguay Clasifica del MIDES	12
2.3	El concepto de inclusión de los clasificadores dominante en América Latina	13
2.4	Concepto operativo de inclusión de clasificadores en el marco del estudio	15
3	NORMATIVAS Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN	18
3.1	Contexto regional	18
4	BRASIL	19
4.1	Contexto	19
4.2	Marco normativo.....	21
4.3	Política Nacional	23
4.3.1	Implementación de la Política Nacional.....	25
4.4	Política municipal: Reciclando Vidas, Londrina	28
4.4.1	Contexto	28
4.4.2	Implantación del sistema de recolección selectiva con inclusión de clasificadores	28
4.4.3	Estructura organizacional del programa	30
4.4.4	Funcionamiento actual de la recolección selectiva con inclusión de clasificadores	33
4.5	Evaluación de la política Municipal Reciclando Vidas	37
4.5.1	Evaluación del diseño	37
4.5.2	Evaluación de la implementación	38
4.5.3	Evaluación de los resultados	42
5	COLOMBIA	48
5.1	Contexto	48
5.2	Marco normativo.....	49
5.3	Política municipal: Plan de Inclusión de la Población Recicladora, Bogotá	57

5.3.1	Contexto	57
5.3.2	Diseño del Plan de Inclusión de la Población Recicladora	59
5.3.3	Implementación del Plan de Inclusión	66
5.4	Evaluación del Plan de Inclusión de la Población Recicladora de Bogotá.....	71
5.4.1	Evaluación del diseño.....	71
5.4.2	Evaluación de la implementación	75
5.4.3	Evaluación de resultados.....	78
6	PERÚ	84
6.1	Contexto	84
6.2	Normativas	87
6.2.1	Avances en la implementación de la normativa	95
6.3	Política Municipal: Basura que no es Basura, Miraflores.....	98
6.3.1	Contexto	98
6.3.2	Diseño del Plan de Segregación y Recolección Selectiva “Basura que no es Basura” 99	
6.3.3	Implementación del Programa.....	101
6.4	Evaluación del Programa	108
6.4.1	Evaluación del diseño.....	108
6.4.2	Evaluación de la implementación	110
6.4.3	Evaluación de los resultados	113
7	REFLEXIONES FINALES	120
8	ANEXOS.....	124
	ANEXO 1: Entrevista a Davi Amorim, área de Comunicación del Movimiento Nacional de Catadores de Materiales Reciclables de Brasil.....	124
	ANEXO 2: Entrevista a Verônica da Costa, directora financiera de la cooperativa Cooper Região en Londrina.....	127
	ANEXO 3: Entrevista a Federico Parra, antropólogo urbano, ex coordinador del Plan de Inclusión de la Población Recicladora de Bogotá.....	132
	ANEXO 4: Entrevista a Ximena Giraldo, Subgerencia de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores y Flor Pérez, coordinadora del programa “Basura que no es basura”	140
	ANEXO 5: Entrevista a Juan Carlos Silva, presidente de la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS) de Uruguay.	147
9	BIBLIOGRAFÍA	154

9.1	Referencias generales.....	154
9.2	Bibliografía sobre Uruguay	154
9.3	Bibliografía sobre Brasil.....	155
9.4	Bibliografía sobre Colombia	156
9.5	Bibliografía sobre Perú	158
10	Contactos de entrevistas	160

Índice de tablas

Tabla 1. Municipios brasileros con programas de recolección selectiva (2014).....	25
Tabla 2. Clasificadores y organizaciones involucrados en el programa Reciclando Vidas (2001-2006)	30
Tabla 3. Diagnóstico de la infraestructura y las capacidades operacionales de las 33 ONG'S de clasificadores (2009)	41
Tabla 4. Resultados de la implementación del programa Reciclando Vidas (2001-2009).....	42
Tabla 5. Ingresos de los clasificadores del programa Reciclando Vidas (2006-2014).....	45
Tabla 6. Recursos estimados para la implementación del Plan de Inclusión (2012)	66
Tabla 7: Material recolectado y transportado en el marco del Plan de Inclusión (2013-2014)..	80
Tabla 8: Remuneración a clasificadores en el marco del Plan de Inclusión (2013-2014)	81
Tabla 9. Principios de la "Ley que regula la actividad de los recicladores" (2009)	89
Tabla 10. Sistematización del contenido del reglamento de la Ley del Reciclador peruana (2010)	90
Tabla 11. Municipios y programas de segregación y recolección con clasificadores en Perú (2010-2013).....	97
Tabla 12. Ampliación del programa "Basura que no es basura" (2011-2014).....	106
Tabla 13. Metas y resultados del Programa "Basura que no es Basura" (2012-2014)	113
Tabla 14. Sistematización de las normativas de inclusión de clasificadores en Brasil, Colombia y Perú	117
Tabla 15. Análisis comparado de fortalezas y debilidades de los programas de inclusión de clasificadores en la gestión de RS (Londrina, Bogotá y Miraflores)	118

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Proceso teórico de inclusión de los clasificadores en el manejo integrado de los residuos sólidos.....	16
Ilustración 2. Funcionamiento operativo del Programa Reciclando Vidas (2001).....	32
Ilustración 3. Agentes ejecutores de la recolección selectiva en Londrina (2014)	35
Ilustración 4. Mapa de la recolección semanal en Londrina (agosto 2014).....	36
Ilustración 5. Funcionamiento operativo del Plan de Inclusión de la población recicladora (2012)	64
Ilustración 6. Implementación del Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal (2012)	69
Ilustración 7. Atribución de responsabilidades en el marco del Programa de Formalización de Recicladores y flujo de información	94
Ilustración 8. Cinta adhesiva del programa "Basura que no es basura"	102
Ilustración 9. Imán del programa "Basura que no es Basura"	102
Ilustración 10. Los clasificadores formalizados de "Basura que no es basura" con el supervisor del programa (2012).....	106

Ilustración 11. Los clasificadores del programa "Basura que no es basura" en la ruta de recolección selectiva (2012).....	106
---	-----

Índice de gráficos

Gráfico 1. Material recolectado y transportado en el marco del Plan de Inclusión (2013-2014)	80
--	----

Lista de acrónimos

ARB	Asociación de Recicladores de Bogotá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIISC	Comité Interministerial para la Inclusión Económica y Social de los Catadores de Materiales Reutilizables y Reciclables (Brasil)
COOPERREGIAO	Cooperativa de Catadores de Materiales Reciclables de la Región Metropolitana de Londrina
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MNCR	Movimiento Nacional de los Catadores de Materiales Reciclables (Brasil)
ORA	Organización de Recicladores Autorizada (Bogotá)
PNRS	Política Nacional de Residuos Sólidos (Brasil)
PUC	Programa Uruguay Clasifica
RedLA	Red Latinoamericana de Recicladores
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (Bogotá)
VTA	Vehículos de Tracción Animal
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Características del informe

El presente informe tiene por finalidad sistematizar, analizar y evaluar las normativas y las políticas públicas de inclusión de los clasificadores en tres países latinoamericanos: **Brasil, Colombia y Perú.**

El documento se inscribe en el marco de una pasantía efectuada en la Unidad de Planificación de la **Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)** del **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)** del Uruguay de junio a noviembre de 2014.

1.2 Contenido

Primero, se sitúa la inclusión de los clasificadores en un **marco teórico**. El objetivo es pensar cómo las estrategias de inclusión varían en función de la construcción del **problema público** que en cada país representa el trabajo informal de los clasificadores. Así, mientras en Uruguay las políticas sectoriales para clasificadores enfatizan en integrarlos a la red de protección de Estado y mejorar sus condiciones de vida, en Brasil la normativa sobre residuos tiene como prioridad garantizar su **inclusión productiva** en la gestión integral de los residuos sólidos (capítulo 2).

En **Brasil**, la reciente **Política Nacional de Residuos Sólidos** tiene como uno de sus objetivos principales formalizar el trabajo de los clasificadores. La normativa plantea incentivos para que los gobiernos municipales implementen políticas de recolección selectiva y de valorización de los residuos mediante la **contratación de cooperativas de clasificadores**. **Londrina** es un caso ejemplar de implantación de la **recolección selectiva inclusiva** a nivel municipal, donde actualmente las cooperativas de clasificadores son contratadas por el gobierno para encargarse de la recolección y el tratamiento de los residuos reciclables en toda la ciudad (capítulo 4).

En **Colombia**, la jurisprudencia de la Corte Constitucional obliga a los gobiernos a diseñar e implementar **acciones afirmativas** en favor de los clasificadores. En este caso se trata de implementar **medidas estructurales** de reforma del **sistema de gestión de residuos** para integrar de manera durable a los clasificadores organizados. **Bogotá** implementa desde hace pocos años un **Plan de Inclusión de la Población Recicladora**

que reconoce el **derecho** de los clasificadores a trabajar con los residuos y los remunera por el **servicio ambiental** brindado (capítulo 5).

Perú se destaca por ser el único país que cuenta con una ley específica para regularizar y formalizar el trabajo de los clasificadores. La normativa plantea tanto el derecho de los clasificadores a trabajar con los residuos como la importancia de **integrar** a este sector informal en el **diseño** y la **implementación de los Planes de Gestión de Residuos** a nivel municipal y distrital. En **Miraflores**, la formalización de una cooperativa de clasificadores y la expansión de la recolección selectiva a nivel municipal se construyen mediante una campaña de **sensibilización ambiental** que busca crear espacios de encuentro y de **contacto directo** entre los clasificadores y los habitantes urbanos (capítulo 6).

Finalmente, se sintetizan los principales **aprendizajes** de las políticas analizadas con el objetivo de difundir las **“buenas prácticas”** en el ámbito del diseño y la implementación de políticas de inclusión para clasificadores (capítulo 7).

1.3 Metodología

La **metodología** empleada en este trabajo se fundamentó en los siguientes pilares:

- Revisión y análisis de las normativas sobre Residuos Sólidos con énfasis en la inclusión de los clasificadores en los países elegidos.
- Revisión y análisis de la literatura sobre la implementación de las normativas y de los programas de inclusión de clasificadores en los países elegidos.
- Entrevistas a informantes calificados. Entrevistas e intercambios con técnicos de Uruguay (PUC-MIDES y DINAMA, Etc.) y con técnicos de los países estudiados.
- Entrevistas a representantes del gremio de clasificadores en Uruguay y en Brasil.
- Procesamiento y sistematización de la información recabada.
- Análisis comparativo de las políticas públicas de inclusión de los clasificadores, basado en las fortalezas y las debilidades de cada programa considerando su diseño institucional, su implementación y sus resultados.

2 MARCO TEÓRICO DE LA INCLUSIÓN

2.1 La inclusión de los clasificadores como problema público

Este estudio pretende analizar las diferentes estrategias implementadas en diversos países en torno a la problemática del trabajo informal de los clasificadores de residuos sólidos en las ciudades latinoamericanas. En otros términos, se pretende estudiar las diversas herramientas que el poder público ha implementado frente al crecimiento exponencial, en las últimas décadas, de los trabajadores y trabajadoras que, junto a sus familias, tienen a la recolección y clasificación artesanal de residuos sólidos urbanos como uno de sus principales medios de supervivencia².

Una política pública es la intervención del Estado para remediar una situación que es interpretada como no deseable. La intervención pública surge entonces de la problematización de una situación determinada. Algunos problemas (sociales, económicos, medioambientales) se tornan problemas públicos y aparecen en la agenda política de los temas a tratar. Por tanto, una realidad social se transforma en un problema público cuando se visibilizan carencias que afectan el bienestar de un determinado grupo y se dimensionan a través de métodos objetivos (como estudios e informes con indicadores) y cuando actores con poder y capacidad de movilización identifican como tal a esa situación de carencias y promueven la intervención pública para remediarla (OLAVARRÍA GAMBI, 2007).

La problematización de una situación y la elaboración de herramientas públicas para solucionarlo no son procesos objetivos ya que parten de la interpretación de una realidad social. Asimismo, las políticas públicas no son intervenciones neutras ya que son el resultado de un proceso subjetivo de problematización de la realidad y del papel que desempeñan los actores involucrados. Este punto conceptual resulta particularmente importante a la hora de reflexionar acerca de las intervenciones que tienen como foco a las poblaciones de clasificadores.

En algunos países latinoamericanos, la problemática de los clasificadores ha sido reconocida como problema público y está siendo tratada a través de normativas y de políticas focalizadas. El diseño de esos instrumentos resulta de una visión determinada del trabajo de los clasificadores, de su papel en la gestión de residuos y de las posibles vías a tomar para mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, los mecanismos de inclusión de los clasificadores varían significativamente entre los países.

²Definición operativa de los clasificadores según el Programa Uruguay Clasifica en “Clasificar para incluir, incluir para reciclar”, 2006.

En consecuencia, la inclusión de los clasificadores no puede ser entendida como un concepto abstracto y universal a ser aplicado automáticamente como un filtro teórico para evaluar realidades distintas. Cada país ha diseñado su estrategia de inclusión de los clasificadores partiendo de una conceptualización específica del universo a tratar. Asimismo, detrás de las diferentes estrategias hay un reconocimiento o valoración diferente del trabajo que el clasificador hace cuando recolecta, selecciona y reinserta residuos sólidos en el ciclo productivo.

2.2 El concepto de inclusión social de los clasificadores según el Programa Uruguay Clasifica del MIDES

En Uruguay, la política focalizada para atender a la población de clasificadores nació en el 2006 con el surgimiento del **Programa Uruguay Clasifica** (PUC) del Ministerio de Desarrollo Social. El programa surgió como respuesta a un extenso trabajo de levantamiento de datos y sistematización de la información sobre el sector de clasificadores en el país, llevado a cabo entre el 2005 y el 2006³.

El PUC fue definido partiendo de la base que los clasificadores son víctimas de una exclusión social múltiple. Primero, la exclusión territorial-ambiental, ligada a la precariedad habitacional en asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades. Segundo, la exclusión socio-cultural, ya que los clasificadores representan un sector socialmente estigmatizado y culpabilizado por el resto de la sociedad. Tercero, la exclusión educativa-formativa, ya que la participación de la familia en el trabajo de clasificación promueve y reproduce el trabajo infantil y el abandono escolar (MIDES, 2006).

Según este abordaje, el problema de los clasificadores proviene principalmente de la falta de seguridad y de dignidad ligada a las condiciones del trabajo informal. Igualmente, los clasificadores son excluidos de los derechos fundamentales de la ciudadanía, tales como el acceso a la educación, a la salud y a la seguridad social.

Entonces, la exclusión de los clasificadores fue conceptualizada como una red compleja de problemas sociales que se retroalimentan mutuamente para formar un círculo vicioso de reproducción de la pobreza y de la vulnerabilidad. En otras palabras, se entendió que la problemática de los clasificadores era un problema multi-dimensional que tenía que ser abordado a través de una política social *integral*. De hecho, el PUC trabaja desde el 2006 con clasificadores en diferentes frentes: inclusión laboral, formalización, escolarización, acceso a la salud, organización familiar y capacitación,

³“Tirando del Carro. Clasificadoras y Clasificadores: Viviendo de la basura o trabajando con residuos”, PUC-MIDES, 2006.

entre otros. El objetivo principal subyacente detrás del abordaje integral es hacer entrar al clasificador y a su familia en la red de protección del Estado⁴.

En este punto residen las principales diferencias conceptuales en el tratamiento de la inclusión de los clasificadores entre Uruguay y los países estudiados. De hecho, en Uruguay el tema de los clasificadores se consideró algo a ser abordado principalmente desde el ámbito “social”, dado el enfoque en la exclusión “social” del sector (FERNÁNDEZ, 2012). En los países que estudiaremos, la contextualización de la inclusión de los clasificadores ha sido históricamente diferente.

2.3 El concepto de inclusión de los clasificadores dominante en América Latina

En las realidades extranjeras, los clasificadores organizados han conseguido influenciar normativas y políticas para valorizar su papel en la gestión de residuos sólidos urbanos. Sus reivindicaciones se apoyan en una amplia literatura internacional que estudia las relaciones existentes entre el trabajo informal de los clasificadores, el manejo formal de residuos por parte de las autoridades o empresas privadas y la industria del reciclaje. Se trata de una visión sistémica que pretende visibilizar el papel del clasificador en la gestión de residuos y valorizarlo como el primer eslabón de la cadena de valor del reciclaje.

Además, los estudios sostienen que el trabajo de clasificación y tratamiento de residuos por parte de la economía informal crea externalidades positivas para las autoridades municipales porque reduce la cantidad de residuos que llegan a disposición final, alarga la vida útil de los rellenos sanitarios y disminuye la huella de carbono global del sistema de residuos sólidos (SCHEINBERG, 2012). Este abordaje parte de una conceptualización del clasificador como un proveedor de servicios públicos (de recolección, clasificación y recuperación de residuos) con utilidades ambientales (FERNANDEZ, 2012).

⁴ Basanta, Viviana. Directora del Programa Uruguay Clasifica del MIDES. Entrevista realizada el 18 de agosto del 2014.

Por esta razón, las estrategias internacionales de inclusión de los clasificadores se centran en **integrar al clasificador en la gestión formal de residuos sólidos urbanos**, reconociendo los bienes públicos que éste produce y formalizando su relación con las instituciones y el poder público. En definitiva, desde esta perspectiva, la inclusión de los clasificadores se traduce en su integración en el proceso –ya existente- de manejo integrado de residuos. El énfasis está en garantizar y formalizar el derecho del clasificador a participar en el ciclo de los residuos. Según este abordaje, se considera que la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos sólidos es el primer paso necesario para mejorar sus condiciones de vida y de empoderamiento ciudadano.

De la *integralidad* como concepto para diseñar y evaluar las políticas públicas para clasificadores:

En el ámbito de elaboración de este trabajo surgieron **dos interpretaciones posibles** de lo que sería una política integral para clasificadores:

1. Una política integral para clasificadores es aquella que atiende todas las dimensiones ligadas a la situación de vulnerabilidad social en la que viven. Se trata de una política que plantea la inclusión laboral de éstos pero que además diseña e implementa medidas para garantizar su **inclusión social**, es decir su **acceso a la vivienda, a la salud y a la educación**. Una política integral se enfoca entonces en mejorar a largo plazo las **condiciones de vida** de los clasificadores. Esta definición de integralidad es la que predomina en las instituciones uruguayas.
2. Una política integral para clasificadores es aquella que los integra de manera sostenida y a largo plazo en el **sistema de gestión de residuos** como **agentes operadores de la recolección y/o el tratamiento de los residuos reciclables**. Como mecanismo para lograr este objetivo, las políticas integrales se plantean **reformar el sistema público de gestión de los residuos**, lo que implica reformar el régimen de licitaciones y/o de contratación para que las organizaciones de clasificadores accedan a brindar el servicio de recolección, transporte y tratamiento de los residuos urbanos. Esta visión de integralidad privilegia entonces la **inclusión socio-productiva** de los clasificadores. Es la definición que prevalece en las normativas brasileñas, colombianas y peruanas sobre el tema.

2.4 Concepto operativo de inclusión de clasificadores en el marco del estudio

El propósito del estudio es analizar las estrategias que otros países latinoamericanos han implementado para incluir a los clasificadores. Por ende, la conceptualización de la inclusión de los clasificadores que se adopta para comparar las experiencias es aquella que subyace a estas experiencias: la inclusión de los clasificadores dentro del marco de los residuos sólidos y no la inclusión social de los clasificadores desde el ámbito puramente social.

Se elige trabajar con este concepto específico de inclusión ya que, de lo contrario, el análisis no sería fiel a la comprensión del problema público que se hace en estos países. Si usáramos la perspectiva conceptual del PUC-MIDES, estaríamos analizando con lentes nacionales realidades que surgen de definiciones diferentes de un mismo problema público.

Entonces, en el marco de este trabajo de investigación, las estrategias de inclusión de los clasificadores se deben entender *como las normativas y políticas implementadas por diferentes países latinoamericanos para reconocer a los clasificadores e integrarlos en el manejo integrado de los residuos sólidos urbanos.*

Para sistematizar los instrumentos públicos estudiados se propone una **escala cualitativa de inclusión de los clasificadores en la gestión formal de residuos**. La escala está formada por diferentes intervenciones públicas que traducen el grado de inclusión que se pretende alcanzar. En efecto, la inclusión de los clasificadores puede ser conceptualizada como un *proceso* compuesto por diferentes acciones públicas.

La escala teórica fue elaborada en base a los conceptos movilizados por Anne Scheinberg en su artículo “Informal Sector Integration and High performance Recycling” (2012).

Ilustración 1. Proceso teórico de inclusión de los clasificadores en el manejo integrado de los residuos sólidos



Fuente: elaboración propia a partir de SCHEINBERG, 2012.

El primer tipo de intervención es el reconocimiento e implica la manera como las autoridades ven y tratan a los clasificadores informales. Las políticas de reconocimiento buscan visibilizar y cuantificar la problemática de los clasificadores en la economía informal de los residuos.

El segundo tipo de intervención es el acceso. Las políticas de acceso atribuyen a los clasificadores la capacidad legal para extraer materiales de los residuos con el objetivo de comercializarlos. Una política contraria al acceso sería, por ejemplo, la instalación de contenedores herméticos que impiden la extracción de material reciclable.

El tercer paso en el proceso de inclusión de clasificadores es la legalización. Se trata de despenalizar el trabajo de los clasificadores, o sea de asegurar que sea legal. Es similar

al acceso (autoriza y habilita el trabajo de los clasificadores) pero se manifiesta en la legislación. Esto implica que las autoridades comienzan a tomar decisiones para modificar progresivamente la gestión de los residuos sólidos.

La profesionalización, el cuarto tipo de intervención, incluye acciones tomadas por instituciones o por grupos de clasificadores con el objetivo de modernizar y mejorar la manera en que trabajan. La profesionalización tiende a referirse al acceso a conocimiento y el desarrollo de capacidades. Por ejemplo: formaciones en seguridad laboral, alfabetización, talleres de comunicación social, etc.

La formalización, el quinto tipo de intervención, implica que los clasificadores informales comienzan a organizarse en cooperativas, empresas u organizaciones no gubernamentales (ONG'S). La forma específica de la organización no es importante, siempre y cuando sea reconocida como formal y legal. La formalización puede suceder por iniciativa de los clasificadores o de las autoridades públicas. En la mayoría de los casos la formalización es un requisito para entablar relaciones contractuales con las autoridades en la gestión de residuos.

El último tipo de intervención es la integración. Se trata de una re-definición participativa del manejo integrado de residuos sólidos que permite la participación activa de los clasificadores formalizados. La integración es el resultado de una política transversal e integradora de variables sociales, económicas y medioambientales.

Finalmente, es importante recalcar que si bien el marco teórico diseñado para el estudio retrata un proceso continuo de inclusión social de los clasificadores, el proceso real puede ser más complejo y menos lineal. Por consiguiente, la inclusión se puede dar respetando algunas etapas, saltando otras e inventando nuevas categorías. En definitiva, cada modelo de inclusión de clasificadores es particular. Además, cada modelo de inclusión se ve afectado por múltiples variables externas tales como la institucionalidad nacional, los actores y los partidos políticos y las capacidades de negociación y de participación de la sociedad civil organizada.

3 NORMATIVAS Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

3.1 Contexto regional

El estudio se centrará en las normativas y las políticas de inclusión de clasificadores en la región latinoamericana. De hecho, varios estudios comprueban que la informalidad en la segregación y el reciclaje de materiales es una problemática latente en el continente. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que en América Latina al menos 200.000 familias viven del reciclaje informal de residuos (aproximadamente unas 500.000 personas), y que operan alrededor de 1.000 organizaciones de clasificadores informales con distintas modalidades de asociación, más que en cualquier otra región del mundo (BID, 2010). Actualmente el movimiento de clasificadores está en proceso de consolidación y se han formado asociaciones nacionales de clasificadores en varios países de la región.

Entre las asociaciones creadas por clasificadores se destaca la creación de la **Red Latinoamericana de Recicladores** (RedLA) en el 2008. La RedLA es una organización representativa de los movimientos laborales que agrupan a los clasificadores de quince países de la región. La organización tiene como misión conseguir que se reconozca política y socialmente la labor de los clasificadores como una profesión importante desde el punto de vista medioambiental, económico y social y abogar por leyes, regulaciones y políticas que los favorezcan. Además, la Red busca propiciar el diálogo entre los países para intercambiar experiencias en el ámbito (FERNÁNDEZ, 2009).

Con ese objetivo, los líderes de los movimientos nacionales de clasificadores se encuentran regularmente, en el marco de la RedLA, en los Congresos Latinoamericanos de Recicladores. La RedLA recibe el apoyo de la Fundación AVINA para el Desarrollo Sustentable en América Latina y de la organización Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).

En el marco de este estudio, se elige profundizar en el estudio de tres países latinoamericanos: **Brasil, Colombia y Perú**. Estos países tienen un marco normativo que reconoce a los clasificadores como actores con capacidad de asumir compromisos legales en el manejo de los residuos sólidos. Igualmente, en estos países existen políticas públicas, a nivel nacional y municipal, que tienen como objetivo la inclusión de los clasificadores en la gestión formal de residuos. Se profundizará en el estudio de tres programas de inclusión localizados en **Londrina** (Brasil), **Bogotá** (Colombia) y **Miraflores** (Perú). Se seleccionaron programas con avances considerables y con información actualizada disponible para poder evaluar el aprendizaje en el proceso de implementación.

4 BRASIL

4.1 Contexto

En Brasil, la organización de los clasificadores data de finales de la década de 1980 con la creación de las primeras asociaciones y cooperativas de clasificadores. Desde el comienzo, los clasificadores organizados tejieron vínculos con el Partido de los Trabajadores (PT). A medida que el PT fue fortaleciéndose en gobiernos locales en la década del 1990, éste jugó un papel fundamental al apoyar a las cooperativas de clasificadores, al promover la creación de nuevas cooperativas y al crear asociaciones formales de clasificadores con el fin de implementar programas de separación de residuos en origen (SAMSON, 2009).

En 1998 fue diseñado el **foro municipal de Residuos y Ciudadanía** (*Lixo e Cidadania*), una plataforma híbrida donde participan instituciones estatales, representantes de la sociedad civil y empresas con el objetivo de discutir sobre la planificación e implementación de los sistemas de manejo de residuos sólidos. Los foros son espacios participativos que se dan generalmente a nivel estatal y/o municipal donde pueden tratarse y debatirse los asuntos públicos ligados a la gestión de los residuos. En otros términos, estas plataformas innovadoras se basan en un enfoque participativo que abre instancias de diálogo entre el sector público y los actores informales del reciclaje (DIAS, 2011). Se trata de una iniciativa exitosa que ha venido ganando espacio y popularidad en las ciudades brasileras.

Actualmente, los foros de Residuos y Ciudadanía son considerados como modelos para abordar la cuestión de los residuos de manera participativa, involucrando a los actores directamente relacionados con los residuos y a la ciudadanía en general. En definitiva, los foros son instrumentos que sensibilizan al público sobre el valor de la basura y visibilizan a los múltiples actores involucrados.

En el 2001, el **Movimiento Nacional de los Catadores de Materiales Reciclables** (MNCR)⁵ fue fundado por más de 1700 clasificadores que asistieron al Primer Congreso Nacional de Catadores realizado en Brasilia. El MNCR surgió del proceso de articulación de varios movimientos de clasificadores estatales y fue recibiendo el apoyo de otros movimientos sociales, como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST).

El foro municipal Residuos y Ciudadanía es un ejemplo de plataforma participativa que integra tanto a los gestores públicos como a la sociedad civil para discutir sobre el manejo de los residuos

⁵ “Catador” significa clasificador en portugués. En las traducciones, se elige conservar la palabra original.

Según los datos del MNCR, hay 800.000 clasificadores involucrados en la cadena de reciclaje en Brasil. Sin embargo, sólo 10% de los clasificadores están organizados en cooperativas o asociaciones⁶. Entonces, los principales objetivos del MNCR son que los clasificadores se organicen para trabajar de manera colectiva (1), que sean formalmente integrados al sistema público de tratamiento de residuos (2) y que reciban una remuneración por los servicios ambientales brindados (3).

Actualmente el MNCR es a la vez el movimiento de clasificadores más grande del mundo y un actor estratégico en el proceso de interlocución con el gobierno federal y con los gobiernos locales (SAMSON, 2009). Más recientemente, el sector privado también ha brindado apoyo a los clasificadores organizados mediante programas corporativos de inversión social, entre los cuales se destacan los programas de Petrobras y de Banco do Brasil para fortalecer las cooperativas de clasificadores de residuos (DIAS, 2011).

En definitiva, las alianzas políticas y los vínculos con otros movimientos sociales engendraron un ambiente propicio para el desarrollo de normativas y de políticas que contemplan las reivindicaciones de los clasificadores. En 2002, con la llegada del PT al gobierno federal, la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos sólidos pasó a ser parte de la agenda del PT para la reforma del Estado (DIAS, 2011).

En este contexto fue promulgada en agosto del 2010 la **Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS)**, que define un punto de inflexión de la gestión ambiental en Brasil. La PNRS es el resultado de un largo y amplio debate entre el gobierno, las universidades, el sector productivo y las organizaciones de la sociedad civil. En cuanto a la problemática que nos interesa, la PNRS plantea las bases del manejo inclusivo de los residuos sólidos, es decir que establece como principio la integración de los clasificadores organizados en los sistemas públicos de manejo de residuos.

Desde su fundación, el MNCR se movilizó para que una política de residuos inclusiva fuese votada e implementada en el país. Por eso, el sector de clasificadores organizados puede ser considerado como uno de los principales responsables de la política de residuos brasilera con inclusión de clasificadores⁷.

⁶ Amorim, David. Movimiento Nacional de Catadores. Entrevista realizada el 1º de agosto de 2014. Transcripción en Anexo.

⁷ Amorim, David., op.cit.

4.2 Marco normativo

El proceso de reconocimiento político y social de los clasificadores se acompañó del surgimiento de una normativa que contempla y favorece el trabajo de los clasificadores organizados. El primer paso normativo se dio en el año 2006 mediante el decreto N°5.940 que instituye la recolección selectiva solidaria en los órganos de la administración pública federal. Según este decreto, los residuos reciclables descartados por órganos y entidades de la administración federal directa e indirecta deben ser separados en origen y destinados a asociaciones y cooperativas de clasificadores.

En 2010, la **Política Nacional de Residuos Sólidos** marca un avance considerable en la inclusión socio-productiva de los clasificadores en la gestión de residuos. La PNRS se instituye mediante la ley N°12.305 del 2 de agosto del 2010 y su reglamento, el decreto N°7.404 del 23 de diciembre del 2010. En ambos textos, se hace constantemente referencia a los clasificadores y a su papel en la cadena productiva de los residuos. El decreto N°7.404 contiene una sección denominada *“De la participación de los catadores de materiales reciclables y reutilizables”*⁸ (Título V) que tiene como objetivo reunir las directrices diseminadas en la PNRS con referencia a la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos.

En la Política Nacional de Residuos Sólidos brasilera (2010) el residuo es considerado “un bien económico de valor social, generador de trabajo y promotor de la ciudadanía”

Entre los principios rectores de la política, es interesante destacar que el residuo sólido reciclable y reutilizable es definido como *“un bien económico y de valor social, generador de trabajo y de renta y promotor de la ciudadanía”* (ley, Cap. II, art.6º, VIII).

De la misma manera, uno de los objetivos de la PNRS es la *“integración de los catadores de materiales reutilizables y reciclables en las acciones derivadas de la responsabilidad extendida por el ciclo de vida de los productos”* (ley, Cap. II, art.7º, XII). Es decir que los clasificadores deben estar integrados en las acciones de lo que la ley brasilera llama **la logística inversa**, la recuperación de materiales pos-consumo con el objetivo de darle continuidad a su ciclo de vida como insumo para la fabricación de nuevos productos. Tanto industrias como supermercados, distribuidores, importadores y comercios en general están obligados a implementar sistemas de logística reversa (CEMPRE, 2013).

⁸ Traducciones del portugués hechas por la autora.

Los acuerdos sectoriales firmados entre el sector público y el sector privado que establecen el modelo de gestión de residuos tienen como requisito contribuir mediante las acciones propuestas con la inclusión social y la generación de empleo de los integrantes de cooperativas y asociaciones de clasificadores (decreto, Cap.III, Subsección I, art.19º).

Por otro lado, los clasificadores también tienen que estar incluidos en los **procesos de cierre y recuperación de los vertederos a cielo abierto**. Los planes estatales de gestión integrada de residuos deben determinar *“metas para la eliminación y la recuperación de los vertederos a cielo abierto, asociadas a la inclusión social y a la emancipación económica de los catadores”* (ley, Título III, Cap. II, Sección II, art.15º, V).

Además, los planes municipales de gestión de residuos deben contener *“programas y acciones para la participación de cooperativas de catadores formadas por personas físicas de baja renta”* (ley, Título III, Cap. II, Sección IV, art.19º). La principal herramienta para vincular los clasificadores a la gestión municipal es mediante la implantación de la **recolección selectiva inclusiva**.

La legislación prevé que la recolección selectiva a nivel municipal priorice la participación de cooperativas de clasificadores. Además, las cooperativas o asociaciones de clasificadores pueden ser contratadas por el poder municipal sin licitación pública (decreto, Título V, art.44º). Por otra parte, los municipios que implanten la recolección selectiva con la participación de los clasificadores organizados son prioritarios en la obtención de recursos federales para la gestión de residuos (ley, Título III, Cap. II, Sección IV, art.18º). En definitiva, la implantación de la recolección selectiva con participación de cooperativas de clasificadores no es obligatoria, pero existen múltiples incentivos para su desarrollo.

En términos de instrumentos de la PNRS, se reconoce como instrumento el *“incentivo a la creación y al desarrollo de cooperativas y de otras formas de asociación de catadores”* (ley, Cap.III, art.8º, IV). Además, se brindan orientaciones para el diseño de programas específicos para clasificadores, que deben observar *“el estímulo a la capacitación, a la incubación y al fortalecimiento institucional de cooperativas y la mejora de las condiciones de trabajo de los catadores”* (decreto, Título V, art.44º). Finalmente, en el capítulo dedicado a los instrumentos económicos, se establece como una de las líneas de financiamiento prioritarias las iniciativas de implantación de estructura física y adquisición de equipamientos para las cooperativas de clasificadores (ley, Cap. V, art. 42, III).

En definitiva, los clasificadores están incluidos en la normativa en varios puntos : los planes de gestión de residuos del sector privado (acuerdos sectoriales), los planes de gestión de residuos municipales (recolección selectiva) y los procesos de eliminación de los vertederos a cielo abierto que deben generar alternativas laborales -dentro del área de la gestión de residuos- para los clasificadores.

La PNRS refleja un enfoque de la inclusión de los clasificadores centrado en **la inclusión productiva de este sector en las nuevas dinámicas de la gestión integrada de residuos**. Las “nuevas dinámicas” se traducen en la eliminación progresiva de los vertederos (una fuente laboral importante para los clasificadores informales) y la **expansión simultánea de la recolección selectiva** para el reaprovechamiento de los residuos reciclables. Se trata entonces de una política integrada que combina variables medioambientales y sociales.

Finalmente, es interesante destacar que la PNRS atribuye oportunidades de trabajo exclusivamente a los clasificadores organizados en cooperativas o asociaciones. Para estimular la organización del sector y mejorar las posibilidades laborales, se creó el **programa federal “Pro-Catador”**.

4.3 Política Nacional

En el marco del surgimiento de la Política Nacional de Residuos Sólidos se planteó crear un programa nacional con el objetivo de integrar y articular las acciones del gobierno federal ligadas al apoyo y al fomento a la organización productiva de los clasificadores, a la mejora de sus condiciones de trabajo y a la ampliación de sus oportunidades de inclusión económica y social mediante la expansión de la recolección selectiva.

En ese contexto fue instituido el **Programa Pro-Catador** mediante el decreto N° 7.405 del 23 de diciembre del 2010. El programa tiene como objetivo promover e integrar acciones de capacitación, formación y asesoría técnica para clasificadores, incubación de cooperativas de reciclaje e implantación de infraestructura física para cooperativas, adquisición de equipamientos, máquinas y vehículos para la recolección selectiva, organización y apoyo a las redes de comercialización de clasificadores y apertura de líneas de crédito especiales para apoyar proyectos de institucionalización y

La legislación federal prevé múltiples incentivos para la implementación de la recolección selectiva inclusiva a nivel municipal con inclusión de cooperativas de clasificadores

fortalecimiento de cooperativas y asociaciones de clasificadores (Art.2, I-II).

Los Estados y municipios pueden adherir voluntariamente al programa federal. Por otro lado, la implementación del programa se lleva a cabo mediante convenios y acuerdos de cooperación entre los ministerios del gobierno federal y los gobiernos de los Estados y municipios (Art.4). Además, se prevé la implementación de instrumentos de colaboración entre los entes públicos y las cooperativas o asociaciones de clasificadores y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que actúen en la capacitación y asesoría técnica para clasificadores. En definitiva, las cooperativas y las OSC pueden presentar proyectos que son sometidos a una selección pública para acceder a los recursos del programa (Art.5).

El Programa Pro-Catador articula y financia las acciones de los gobiernos estatales o municipales para mejorar las capacidades organizativas y operacionales de los clasificadores

El programa Pro-Catador es ejecutado y monitoreado por el **Comité Interministerial para la Inclusión Económica y Social de los Catadores de Materiales Reutilizables y Reciclables** (CIISC) (Art.6). Se trata de un comité formado por representantes de varios ministerios (Educación, Salud, Trabajo, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Ciudades, Planeamiento y Presupuesto, etc.). El comité fue creado en 2003 bajo el gobierno de Lula da Silva con el objetivo de monitorear la implementación de la recolección selectiva solidaria en los órganos de la administración pública. Sin embargo, fue creado con otro nombre: Comité Interministerial para la Inclusión Social de los Catadores.

Los clasificadores organizados se movilizaron, en el contexto del diseño de la PNRS, para cambiar el título del Comité y agregar la inclusión económica⁹. Esto es significativo en la medida en que los clasificadores organizados buscan alejarse de la visión asistencialista para enfocarse principalmente en la profesionalización del sector y en su inclusión productiva en la gestión de residuos.

Actualmente, la misión del CIISC es discutir, en una instancia formal del gobierno, acciones coordinadas para la inclusión de los clasificadores. El Comité es intersectorial, es decir que reconoce que los clasificadores están relacionados con problemáticas socio-económicas múltiples y que son una población especialmente vulnerable. Sin embargo, la meta a corto y mediano plazo es la inclusión laboral o productiva de este sector. Se entiende que sólo mediante la inclusión productiva en la gestión de residuos los clasificadores podrán alcanzar su emancipación económica y social.

⁹ Amorim, David. op.cit.

Por lo tanto, el programa Pro-Catador, se focaliza principalmente en ampliar el proceso organizativo de los clasificadores: responder a sus demandas de formación y de asesoramiento técnico (1) y garantizar el acceso a la infraestructura necesaria para recolectar, separar y comercializar materiales (2).

Sin embargo, es importante destacar que el programa Pro-Catador funciona como un núcleo federal donde se articulan los proyectos regionales y se atribuyen recursos federales a los entes de los Estados que busquen implementar programas para favorecer a los clasificadores. Entonces, no se trata de un programa que tenga una implementación propia.

4.3.1 Implementación de la Política Nacional

Cuatro años después del surgimiento de la PNRS, es interesante evaluar en qué medida la política se ha implementado y si los clasificadores se han visto beneficiados por su implementación. Por un lado, desde la aprobación de la ley creció significativamente la cantidad de municipios que implementan la recolección selectiva con inclusión de clasificadores.

Según los **datos del 2014 de la OSC Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE)**, 927 de los 5500 municipios brasileños operan programas de recolección selectiva, lo que representa un 17% del total de los municipios y abarca a 28 millones de habitantes¹⁰. Comparando estos resultados con los datos de la misma investigación llevada a cabo en el 2010, ha habido un incremento significativo en la cantidad de ciudades que implementan programas de recolección selectiva, de 443 a 927. La mayoría de los programas municipales de recolección selectiva se concentran en la región sur y sureste del país.

Tabla 1. Municipios brasileños con programas de recolección selectiva (2014)

Total municipios (nº)	Municipios con recolección selectiva (nº)	Municipios con recolección / Municipios (%)
5500	927	17%
Total población (Mhab)	Población en municipios con recolección selectiva (Mhab)	Población con sistema de recolección / población total (%)
193	28	13%

Fuente: CEMPRE, investigación Ciclossoft 2014.

¹⁰ Resultados de la investigación Ciclossoft 2014 de CEMPRE Brasil. Disponible en : <http://cempre.org.br/ciclossoft/id/2>

Las cooperativas de clasificadores actúan como ejecutores de la recolección selectiva municipal en 51% de las ciudades. En esos casos, las cooperativas pueden ser contratadas formalmente por los gobiernos municipales o apoyadas por éstos para desarrollar su actividad. El apoyo a las cooperativas se basa principalmente en dotarlas con infraestructura productiva (máquinas, galpones para la selección de material, camiones) o financiar los gastos asociados a la actividad productiva (agua, energía eléctrica...).

Según el Movimiento Nacional de Catadores, los primeros cambios ligados a la implementación de la normativa ya son perceptibles y la inclusión de los clasificadores en la gestión pública de residuos progresa poco a poco¹¹. La **ampliación de la recolección selectiva municipal** se acompaña en varios casos del surgimiento de nuevos canales de diálogo con la municipalidad y de nuevas oportunidades de trabajo formalizado para los clasificadores.

Sin embargo, es también en la escala estadual o municipal que surgen las principales dificultades para diseñar e implementar la recolección selectiva con inclusión de clasificadores, por cuestiones ligadas a presupuestos y al tratamiento prioritario de otras cuestiones según la orientación política de los gobiernos.

Además, la falta de instrumentos eficaces de fiscalización puede desincentivar la implementación de la política de residuos a nivel local. El seguimiento de la implementación de la PNRS a nivel estadual y municipal es la responsabilidad de órganos federales descentralizados como la Secretaría de Medio Ambiente y el Ministerio Público, un órgano independiente dentro de la estructura del Estado cuyo rol es fiscalizar el cumplimiento de las leyes que defienden los intereses sociales de la población.

El gobierno federal ha priorizado la fiscalización del cierre de los vertederos a cielo abierto, con una fecha límite prevista para agosto del 2014¹². Por eso, falta diseñar tanto indicadores como instrumentos de fiscalización eficaces para medir el cumplimiento de la política nacional en

Tanto los clasificadores organizados como las instituciones estatales se enfocan en la profesionalización del sector y en su inclusión productiva en la gestión de residuos, rechazando ser considerados como beneficiarios de políticas asistencialistas

¹¹ Amorim, David. op.cit.

¹² El Congreso Nacional brasilero votó el 19 de octubre de 2014 una medida con el objetivo de postergar la fecha límite para el cierre de los vertederos a cielo abierto, que sería en 2018. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-10/governo-e-contra-prorrogaao-de-prazo-para-fim-dos-lixoes>

términos de inclusión de la población de clasificadores en la gestión de residuos.

Un avance significativo en la fiscalización de la PNRS se logró recientemente cuando fue votada una ley según la cual los municipios que no cumplen con la política de residuos pueden ser juzgados en las instancias judiciales federales, además de las fiscalizaciones previstas en la ley, como las multas¹³.

El nuevo Observatorio de la PNRS fue creado para que la sociedad civil pueda monitorear la implementación de la ley y para asegurar la transparencia de los resultados obtenidos

Otro punto interesante es el **nuevo observatorio de la Política Nacional de Residuos Sólidos**¹⁴, creado en julio del 2014. Éste surge de la necesidad de crear un medio para vigilar la aplicación de la política y para desarrollar datos sobre la generación, el manejo y la disposición de residuos sólidos en Brasil. El Observatorio fue impulsado por la Asociación Brasileña de Fiscales del Medio Ambiente (ABRAMPA), la Bolsa de Valores Ambientales de Río de Janeiro (BVRio) y otras instituciones como universidades, institutos de investigación y OSC ambientales. Entre los principales objetivos del Observatorio, se destacan *“mapear el desempeño de la recolección selectiva de los residuos”* y *“definir indicadores y métricas para monitorear el progreso de las metas de la política”*¹⁵.

En conclusión, para los clasificadores organizados, el mayor mérito de la PNRS es haber brindado una base legal de alcance federal favorable a la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos, lo que incentiva a los municipios a avanzar en ese sentido y facilita que las políticas se extiendan por el país¹⁶. De hecho, la normativa define una trayectoria clara hacia la **inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos municipales**, con un objetivo a alcanzar. Este enfoque “inclusivo” planteado en la legislación federal actúa como un principio rector de las normas y de las políticas estatales y municipales.

¹³ “Legislação ambiental não é cumprida pelos municípios”, 11/8/2014. Rondônia Dinâmica. Disponible en: <http://www.rondoniadinamica.com/arquivo/-legislacao-ambiental-nao-e-cumprida-pelos-municipios,74660.shtml>

¹⁴ Página web del Observatorio: <http://observatoriopnrs.org>

¹⁵ “Brasil: Nuevo Observatorio para la Política Nacional de Residuos Sólidos”, 7/8/2014. Fundación AVINA. Disponible en : <http://www.avina.net/esp/11565/brasil-nuevo-observatorio-para-la-politica-nacional-de-residuos-solidos/>

¹⁶ Amorim, David. op.cit.

4.4 Política municipal: Reciclando Vidas, Londrina

4.4.1 Contexto

Londrina es un municipio de 537.566 habitantes¹⁷ localizado en la región norte del Estado de Paraná, a 396km de su capital, la ciudad de Curitiba. Se trata de un importante polo de desarrollo regional y ejerce gran influencia económica tanto en el Estado de Paraná como en la región sur de Brasil. 97% de la población del municipio es urbana y 100% de la población urbana tiene acceso al servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios (LIMA, 2007).

El servicio de recolección de residuos y el programa de recolección selectiva son administrados por la Compañía de Tránsito y Urbanización (CMTU), una sociedad mixta en la cual el poder público es accionista mayoritario (99,9%).

El programa de recolección selectiva con inclusión de clasificadores de Londrina **se ubica dentro de los programas con los más altos indicadores de recuperación de materiales reciclables en América Latina** (BID, 2010). De la misma manera, el programa se destaca regionalmente por los ingresos alcanzados por los clasificadores a partir de su contratación por el servicio municipal, lo que ha generado profundos cambios en sus condiciones de vida y de trabajo.

4.4.2 Implantación del sistema de recolección selectiva con inclusión de clasificadores

El primer programa de recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en Londrina surgió en 1996. Sin embargo, la inclusión de los clasificadores en el programa de recolección selectiva municipal ocurrió a partir del 2001.

El sistema utilizado antes de la inclusión de los clasificadores era un sistema tradicional puerta a puerta realizado por camiones de la CMTU. En ese entonces, el material era enviado a un galpón situado en el vertedero municipal donde trabajaban funcionarios públicos que recibían un sueldo fijo por el trabajo realizado (LIMA, 2007).

En el 2001, ante la muerte de un niño en el vertedero a cielo abierto, el Ministerio Público ordenó a la municipalidad que lo clausurara. Entonces, el gobierno municipal

¹⁷Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE). “Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data em 1º de julho de 2013”.

decidió encontrar alternativas laborales para los 60 clasificadores que allí trabajaban. Se entendió que la mejor solución era formalizar a los clasificadores y capacitarlos con el objetivo de integrarlos a la recolección selectiva formal del municipio¹⁸.

Con ese objetivo, **los clasificadores fueron capacitados por la municipalidad para organizarse en ONG's**. Además, la municipalidad organizó una capacitación de cuarenta días para que los clasificadores aprendieran a identificar los distintos tipos de material reciclable potencialmente comercializables. En esa ocasión, algunos clasificadores autónomos que trabajaban en la ciudad también se dirigieron hacia la municipalidad para ser incluidos en el proyecto y garantizar su acceso al material. Ese primer proceso fue apoyado y gestionado por el proyecto 1000 ONG's del gobierno municipal de Londrina, que ofrecía orientación técnica para la creación de ONG's (AVINA, 2012).

El programa Reciclando Vidas surgió de esa dinámica. Con los primeros clasificadores organizados y capacitados, la CMTU delimitó el área del entorno de la región central (500.000 residencias, que corresponden a 80% de los domicilios de la ciudad) y la dividió en sectores que fueron entregados a cada asociación. Se decidió, en un principio, dejar la región central fuera del programa porque allí trabajaban tradicionalmente los clasificadores más resistentes a adherir al nuevo programa de recolección selectiva (LIMA, 2007).

El principio rector de la nueva organización de la recolección selectiva con inclusión de clasificadores fue la **descentralización de la recolección basada en la sectorización de la ciudad**. A cada organización se le atribuyó su sector de trabajo, con el fin de evitar la competencia entre las organizaciones por el acceso al material. El criterio de distribución de los sectores fue la proximidad con la vivienda de los trabajadores y la cantidad de trabajadores en cada organización según la cantidad de residuos generados en cada sector.

En el último trimestre del 2001, cerca de 80 clasificadores comenzaron la recolección puerta a puerta de residuos reciclables en sus respectivos sectores. El gobierno municipal oficializó el nuevo programa de recolección selectiva presentando a los clasificadores en cada domicilio por intermedio de ocho funcionarios municipales, con el objetivo de informar a la población sobre los beneficios ambientales y sociales de la separación de los residuos.

El proceso fue evolucionando progresivamente y la cantidad de clasificadores involucrados aumentó. A fines del 2001, el programa contaba con 13 asociaciones integradas por 126 personas. Al año siguiente, se sumaron diez organizaciones de clasificadores al programa, formando un total de 424 clasificadores. (LIMA, 2007).

¹⁸ Da Costa, Verônica. Directora Financiera de la Cooperativa Cooper Região. Entrevista realizada el 8 de agosto de 2014. Transcripción en anexo.

Tabla 2. Clasificadores y organizaciones involucrados en el programa Reciclando Vidas (2001-2006)

Año	Nº asociaciones	Nº clasificadores
2001	13	126
2002	23	424
2003	25	466
2004	26	474
2005	29	504
2006	28	500

Fuente: LIMA, 2007

En el 2005, el centro de la ciudad fue inserto en el programa de recolección selectiva mediante la formación de dos nuevas asociaciones con los clasificadores –hasta ese momento autónomos- que tradicionalmente trabajaban en el área.

En el 2006, el Consejo Municipal de Medio Ambiente de Londrina aprobó una resolución que **obligaba a todos los generadores de residuos sólidos (residenciales, comerciales e industriales) a separar los materiales reciclables de los residuos no reciclables** (AVINA, 2012). Esta medida provocó un aumento considerable de la cantidad de residuos reciclables. Entonces, la municipalidad apoyó un proceso de ampliación y de reestructuración de las organizaciones, como se verá más adelante.

Además, la cantidad de material recolectado fue aumentando a medida que varios sectores adhirieron al programa, como los hospitales, las clínicas médicas, las agencias bancarias y los órganos públicos, sobretodo en respuesta al decreto federal del 25 de octubre del 2006 que instituyó la separación de los residuos generados por los órganos de la administración pública federal.

4.4.3 Estructura organizacional del programa

Desde el 2001 hasta la actualidad, la estructura organizacional del programa de reciclaje con inclusión de clasificadores ha ido evolucionando en función de los aprendizajes de la política y de las demandas de las organizaciones.

La recolección selectiva en Londrina se organiza según el principio de la sectorización en áreas de servicio atribuidas a las cooperativas de clasificadores

La segregación es realizada en origen por la población que separa los residuos en dos categorías, seco o húmedo. Los materiales reciclables son almacenados en bolsas plásticas verdes. El clasificador se encarga de recolectar el material reciclable puerta a puerta y de entregar los sacos plásticos verdes (que recibe de la municipalidad) para depositar los residuos.

Después de la recolección, el material es transportado por los clasificadores a puntos estratégicos de la ciudad, llamados “bandeiras”. Se trata generalmente de grandes espacios abiertos, como plazas. Al comienzo, el transporte del material de los domicilios a las “bandeiras” se hacía en carros manuales individuales o en camionetas, según la organización. El material allí acumulado por un tiempo máximo de cuatro horas era entonces transportado por camiones de la municipalidad a los galpones de clasificación de cada organización (LIMA, 2007).

En los galpones de las organizaciones el material se separa y se clasifica. Los principales tipos de residuos segregados son: cartón, papel blanco, Tetra Pak, vidrio, Pet, PVC y otros tipos de plástico y aluminio. El grado de especialización en la separación fue aumentando, en el 2007 los clasificadores ya separaban 32 categorías de materiales reciclables.

Al principio, la comercialización de los materiales se hacía por separado en cada organización. Al ver que esta situación era poco redituable para las organizaciones, se decidió crear una central de venta para poder aumentar el poder de negociación de las organizaciones y así incrementar el precio de venta de los materiales. Así surgió, en el año 2002, la **Central de Peso y Ventas (CEPEVE)**, que fue instalada en un galpón municipal situado en las afueras de la ciudad. Como su nombre lo indica, la CEPEVE se encargaba de prensar y pesar el material con el objetivo de prepararlo para la venta. La municipalidad incitaba a las organizaciones a vender sus materiales a través de la CEPEVE y se encargaba de transportar los materiales desde los galpones de clasificación hasta el edificio de la CEPEVE mediante un camión municipal.

En el 2002 se creó una central única- la CEPEVE- donde todas las cooperativas pesaban y prensaban el material para prepararlo para la venta. La comercialización era conjunta para aumentar el poder de negociación de las cooperativas

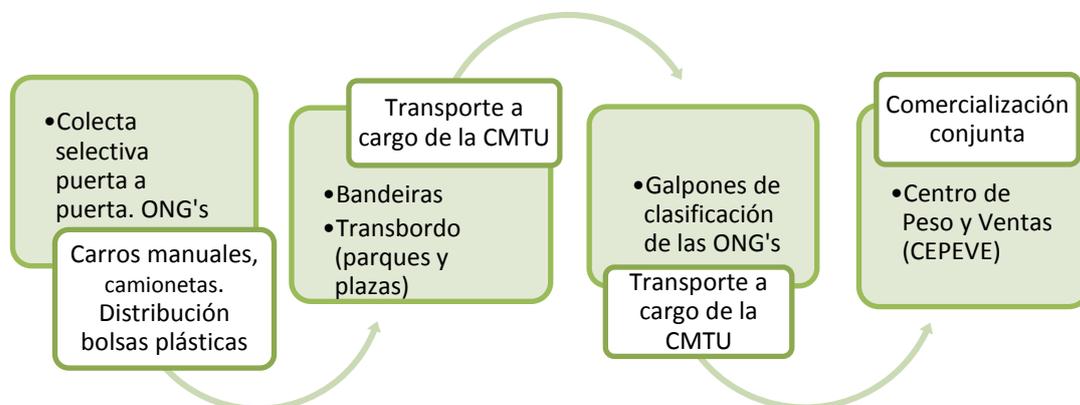
Luego de la comercialización, la CEPEVE se encargaba de distribuir los ingresos producidos mediante un depósito en la cuenta bancaria de las organizaciones cada quince días. Al valor total se le sustraía una tasa por la comercialización conjunta, que variaba de 3 a 5% de los ingresos totales.

En 2006, el Consejo Municipal de Londrina aprobó una resolución que obliga a todos los generadores (residenciales, comerciales e industriales) a separar sus residuos en origen

En el proceso de implementación de la recolección selectiva con inclusión de clasificadores, el gasto público se concentró en: material informativo, sacos plásticos, alquiler de galpones de clasificación para las organizaciones, distribución de carritos manuales individuales para la recolección, uniformes y equipamientos de protección individual y adquisición de instrumentos para prensar, enfardar y pesar el material reciclable (para la CEPEVE). Además, la CMTU se hacía cargo del transporte del material reciclable de las *bandeiras* a los galpones y luego a la CEPEVE. En definitiva, la inversión de la municipalidad se orientó en apoyar el proceso productivo de los grupos de clasificadores.

Progresivamente, **las organizaciones fueron ganando autonomía para cubrir sus gastos productivos**. A partir del 2004, comenzaron a comprar sus uniformes y ocho grupos adquirieron camionetas para la recolección. De la misma manera, en 2006, solamente 12 de las 29 organizaciones del programa recibían recursos para el alquiler de los galpones de clasificación. Las organizaciones también recibieron varias donaciones del sector privado. En el 2004, la fundación Banco do Brasil donó cinco prensas, dos trituradores de vidrio y un triturador de plástico a la CEPEVE.

Ilustración 2. Funcionamiento operativo del Programa Reciclando Vidas (2001)



Fuente: elaboración propia a partir de BESEN, 2006.

4.4.4 Funcionamiento actual de la recolección selectiva con inclusión de clasificadores

En el 2008, la crisis financiera mundial impactó en el mercado de los materiales reciclables. Los precios de los materiales bajaron y comenzaron a acumularse en los depósitos. Esta situación llevó a los clasificadores organizados a reivindicar ser contratados por la municipalidad por la prestación de servicios de recolección y tratamiento de residuos reciclables. De hecho, los ingresos generados con la venta de los materiales reciclables ya no eran suficientes para sustentar la actividad del sector (AVINA, 2012).

En la misma época, algunas intervenciones desarrolladas en el marco del Programa Municipal de Economía Solidaria provocaron una aproximación entre las diferentes organizaciones del reciclaje. Los clasificadores iniciaron un **proceso de reconocimiento de su identidad colectiva y de identificación conjunta de sus necesidades**. Ese proceso culminó con la fusión de varias organizaciones (AVINA, 2012).

Se inició entonces un proceso participativo de discusión entre los líderes del sector de clasificadores y el poder municipal con el objetivo de **diseñar mecanismos para fortalecer las capacidades de los clasificadores**¹⁹. Se llegó a proponer, desde el Consejo Municipal de Medio Ambiente, juntar las ONG's de clasificadores en una nueva cooperativa, la **Cooperativa de Catadores de Materiales Reciclables de la Región Metropolitana de Londrina (COOPER REGIAO)**. En definitiva, según la legislación brasilera, las cooperativas podían ser contratadas para brindar el servicio municipal de recolección selectiva, lo que no era posible con el formato de las organizaciones no gubernamentales.

En setiembre del 2009 fue fundada la Cooper Região por veinte representantes de las ONG's que trabajaban con reciclaje en el municipio. La creación de la cooperativa necesitó un proceso de **creación de ciudadanía y de formalización laboral** para los clasificadores. De hecho, muchos clasificadores todavía no tenían documentos de identificación y su situación tuvo que ser regularizada para integrar la cooperativa. De los 32 grupos de clasificadores existentes a fines del 2009, 14 grupos compuestos por 102 trabajadores adhirieron a la nueva cooperativa (AVINA, 2012).

Para adecuarse al nuevo formato organizativo de los clasificadores, la municipalidad cambió el nombre del programa de recolección selectiva con inclusión de clasificadores, que pasó a llamarse **Londrina Recicla**. En marzo del 2010, la CMTU y Cooper Região firmaron un contrato de prestación de servicios de recolección selectiva.

¹⁹ Para más información sobre este proceso, ver la entrevista a Verônica da Costa.

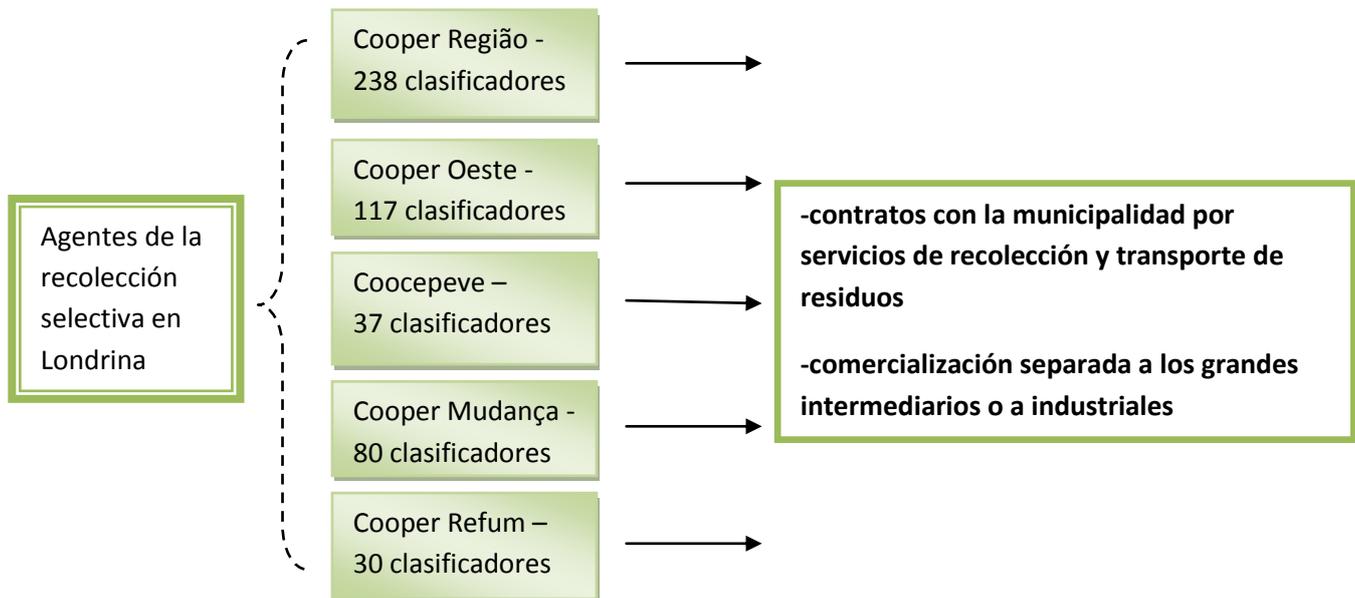
El contrato contempla el servicio de recolección y de transporte de residuos sólidos domiciliarios y de órganos públicos. Concretamente, implica que **las cooperativas reciben mensualmente de la municipalidad un ingreso por tonelada de residuos recolectada y comercializada**. Además, la municipalidad paga los aportes jubilatorios para cada trabajador de las cooperativas y también se ocupa de los gastos de alquiler de los galpones de clasificación.

Actualmente, la recolección selectiva en Londrina está dividida en cuatro regiones. Cooper Região se ocupa de la recolección y del tratamiento de los residuos de 88.000 domicilios, lo que equivale a 50% del municipio.

Otras cooperativas realizan la recolección y el tratamiento de los residuos en el resto del municipio: Coocepeve, Cooper Oeste, Cooper Mudança y Cooper Refum. En términos de estructura organizacional, la recolección sigue funcionando puerta a puerta y con el sistema de transbordo en las "*bandeiras*". Sin embargo, desde el 2011, las cooperativas se hacen cargo del transporte desde las "*bandeiras*" hasta los galpones.

Desde que las organizaciones se transformaron en cooperativas, la comercialización se hace separadamente por cooperativa y ya no existe el centro de comercialización conjunta.

Ilustración 3. Agentes ejecutores de la recolección selectiva en Londrina (2014)

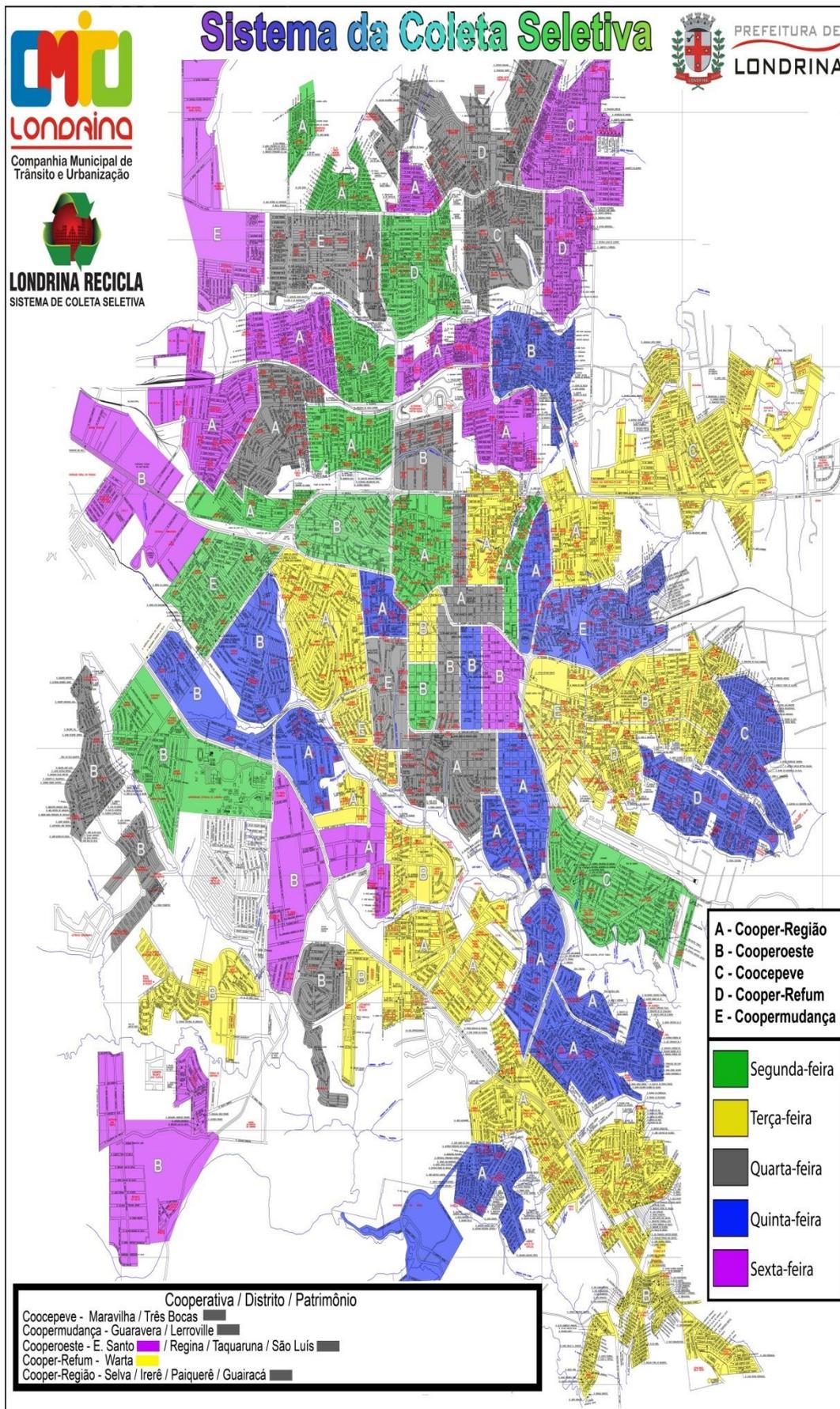


Fuente: elaboración propia a partir de la entrevista a Veronica da Costa

Perfil de la cooperativa **Cooper Região**:

- Fundada en **2009**, surge de la fusión de 14 ONG de clasificadores involucrados en el programa Reciclando Vidas.
- Firma un **contrato de prestación de servicios** de recolección y transporte de residuos con la municipalidad en 2010. Los contratos con la municipalidad se han ido renovando desde entonces.
- En 2012, el contrato fue de **US\$ 76 600 por mes**. Abarca un **valor fijo por tonelada recolectada**, un valor fijo de **seguridad social por trabajador** de la cooperativa y el **alquiler de las plantas de clasificación**.
- Actualmente, se ocupa de la recolección de residuos reciclables en el **50% de la ciudad** (88.000 domicilios).
- Cuenta con **283 clasificadores**, de los cuales **85% son mujeres**.
- Infraestructura : la cooperativa tiene **seis galpones de clasificación** distribuidos en la ciudad: uno de 1000m², uno de 800m², tres de 600m² y otro de 200m²
- Comercializa **400 toneladas** de material reciclable por mes, **20-25 t. por día**.

Ilustración 4. Mapa de la recolección semanal en Londrina (agosto 2014)



Fuente: Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU.

4.5 Evaluación de la política Municipal Reciclando Vidas

4.5.1 Evaluación del diseño

La situación de los clasificadores informales fue progresivamente reconocida como un **problema público** en Londrina cuando éstos comenzaron a competir con la recolección selectiva municipal por el acceso al material, cuando ésta fue implantada en el 1996. Los clasificadores se anticipaban al camión de la recolección municipal y retiraban los materiales más valiosos, generando focos de suciedad en la ciudad y conflicto con la población (LIMA, 2007). Además, el elemento detonante de la situación fue la muerte accidental de un niño en el basurero a cielo abierto de la ciudad, lo que visibilizó y mediatizó la situación de precariedad laboral de los clasificadores informales.

El programa de inclusión de los clasificadores se enmarcó entonces en el proyecto de expansión de la implementación de la recolección selectiva en Londrina. En otros términos, se buscó incluir a los clasificadores en un contexto previamente diseñado en el Plan de Saneamiento Municipal. Se asoció la inclusión de los clasificadores con la implementación de la recolección selectiva en toda la ciudad. Según los clasificadores, éste fue un factor esencial del éxito del programa ya que le dio un sentido y un propósito a su trabajo, contribuyendo a su reconocimiento social²⁰.

El **objetivo general de la política** fue atribuir a los clasificadores la responsabilidad de la gestión de la recolección selectiva, el tratamiento y la venta de los residuos reciclables. Los **objetivos específicos** fueron garantizar el acceso al material reciclable y apoyar el proceso organizativo de los clasificadores. Las **principales líneas de acción** fueron la sectorización de la ciudad, la recolección puerta a puerta y el apoyo productivo (transporte, alquiler de galpones de clasificación).

En otros términos, se puede decir que el enfoque de inclusión de los clasificadores se centró en la **inclusión laboral o productiva** de éstos. Sin embargo, desde un comienzo los clasificadores fueron definidos y reconocidos por el poder municipal como un sector de bajos ingresos y poca inserción laboral. Es por eso que la inclusión laboral de los clasificadores también fue conceptualizada como un mecanismo de generación de renta y de trabajo para personas excluidas. Además, desde el principio se planteó interactuar con otras secretarías municipales para integrar a los clasificadores en otros programas del gobierno y firmar convenios con instituciones de enseñanza para brindar cursos de alfabetización y de gestión administrativa.

Dentro de las **fortalezas del programa**, se destaca su diseño participativo. Desde el comienzo, los clasificadores fueron incluidos en todas las etapas de la elaboración del programa. El carácter participativo fue aún más significativo en el marco de la

²⁰ Da Costa, Verônica. op.cit. p. 25

reestructuración de programa luego de la crisis del 2008. La idea de crear una cooperativa de recolección y tratamiento de materiales reciclables que fusionara a las organizaciones de clasificadores y que estuviera formalmente contratada por la municipalidad surgió de un proceso de diálogo entre los líderes del sector, el Consejo Municipal del Medio Ambiente, la Asociación Comercial e Industrial de Londrina, la CMTU y miembros de movimientos ambientalistas de la ciudad (AVINA, 2012).

La contratación de las cooperativas de catadores por el gobierno municipal es el proceso de siete años de organización y de trabajo colectivo de los clasificadores

Además, considerando el proceso de inclusión de clasificadores como un todo, se observa que el diseño del programa se basó en modificaciones incrementales conforme el grado de organización y de madurez de los grupos de clasificadores. Por ejemplo, se decidió incluir a los clasificadores del centro de la ciudad solamente cuando éstos mostraron interés en adherir al programa.

Por otra parte, **la contratación de las cooperativas por el gobierno municipal** fue el resultado de un proceso de siete años de organización y de reconocimiento del trabajo de los clasificadores. Los clasificadores destacan que fue importante que la municipalidad respetara el tiempo necesario para que a la mayoría de los clasificadores les resultara atractivo formalizarse.

4.5.2 Evaluación de la implementación

La coordinación y el seguimiento operativo del programa estuvieron a cargo de un grupo de ocho funcionarios de la municipalidad. El equipo técnico-administrativo se encargó de reunirse con los clasificadores para formar las ONG's, de acompañar a los clasificadores a charlas en escuelas y edificios, de organizar los cursos de capacitación, de interactuar con otras secretarías para incluir a los clasificadores en otras políticas municipales y de atender las solicitudes de la población.

Los clasificadores destacan el papel de la coordinadora de la recolección selectiva. De hecho, la asistente social a cargo del programa de recolección selectiva logró establecer un diálogo sostenido entre los clasificadores y la municipalidad. En las palabras de Verônica da Costa, directora de Cooper Região: *“Ella tuvo el papel de termómetro: conocía tanto las limitaciones de los clasificadores como las obligaciones del poder público”*.

Con el objetivo de generar la adhesión de la ciudadanía al programa de recolección selectiva, se implementó una estrategia de contacto directo entre los clasificadores y la población

En conclusión, las decisiones fueron tomadas por un equipo multidisciplinario que concentraba todas las responsabilidades de coordinación y seguimiento del programa. El apoyo técnico del equipo de la municipalidad duró hasta el 2012, cuando el gobierno decidió retirarse ya que las cooperativas habían alcanzado un alto grado de organización y de autonomía.

Al comienzo, **la mayor dificultad para implementar la recolección selectiva con inclusión de los clasificadores** fue generar la

adhesión de la población de Londrina al programa. Los clasificadores eran considerados como los causantes de la suciedad urbana y generadores de conflicto con la recolección municipal. Para resolver la desconfianza generalizada en los clasificadores, la municipalidad buscó implementar una estrategia donde se generara un contacto directo y sostenido entre los clasificadores y la población urbana atendida.

Primero, durante sesenta días, se visitó casa por casa presentando el programa a la población por medio de un clasificador y un representante de la municipalidad. Se buscó informar a la población de los beneficios tanto ambientales como sociales de la recolección selectiva. Al mismo tiempo, se orientaba sobre cómo separar los residuos y se informaba sobre la frecuencia de la recolección. En el caso de los edificios, se hizo un levantamiento de direcciones y un registro de familias. Luego, junto al equipo de educación ambiental de la municipalidad, se organizaron charlas dirigidas a los residentes de los edificios.

El **contacto directo** fue un gran desafío para los participantes (clasificadores y población) cuando comenzó a ser implementado y una de las fortalezas del programa a largo plazo. Por un lado, los clasificadores no estaban acostumbrados a “pedir” los residuos porque hasta ese momento el material descartado no era de nadie y podía ser recogido por cualquiera (LIMA, 2007). Por otro lado, la población en general no estaba acostumbrada a ningún tipo de interacción con los clasificadores informales.

En ese contexto, el contacto directo puerta a puerta con la población fue determinante para establecer un **vínculo de solidaridad y de confianza entre los clasificadores y la población urbana.** El contacto directo se considera como un aspecto fundamental del éxito de este programa ya que le dio un propósito visible al trabajo de los clasificadores y además consiguió individualizar a la población de clasificadores y darles una identidad reconocida. En la escala micro de implementación del programa, se creó un vínculo constante entre una familia y un clasificador determinado e identificable.

Se estima que el proceso de creación del vínculo familia-clasificador duró cerca de dos años, del 2001 al 2003. Al cabo de dos años, 50% de la población urbana había adherido al programa y la calidad del material que llegaba a los galpones de clasificación había mejorado significativamente (LIMA, 2007).

Otra de las fortalezas de la implementación fue la sectorización de la ciudad y la atribución de sectores a las organizaciones de clasificadores. La descentralización de la

recolección evitó la competencia entre los grupos de clasificadores por el acceso al material y proporcionó un monitoreo más eficaz de los servicios de recolección selectiva. Además, la sectorización actuó como complemento al contacto directo entre los residentes y los clasificadores, creando un vínculo territorial sostenido entre ellos.

En términos de **los puntos débiles de la implementación**, podemos decir que la municipalidad no tuvo como prioridad mejorar la **infraestructura** de los lugares de clasificación, lo que impactó negativamente en las **condiciones de trabajo de los clasificadores**. Según el gobierno municipal, el programa de inclusión de los clasificadores debía viabilizar el proceso de autonomía de éstos. Por eso, el mayor apoyo del gobierno a las organizaciones era logístico, mediante el establecimiento, la atribución y la coordinación de las zonas de trabajo exclusivas. Además, la municipalidad se encargaba de alquilar el galpón utilizado por las organizaciones para clasificar el material.

En ese proceso, sin embargo, la **infraestructura** de los galpones podía ser muy limitada. El problema de la falta de estructura de las unidades de clasificación se hizo particularmente evidente a fines del 2006, cuando el Consejo Municipal del Medio

La municipalidad no tuvo como prioridad mejorar la infraestructura de los centros de acopio de las organizaciones de clasificadores, lo que impactó negativamente en sus condiciones de trabajo

Ambiente de Londrina publicó una resolución en la que obligaba a todos los generadores a separar los residuos. Como consecuencia, aumentó significativamente la cantidad de material reciclable pero las organizaciones no daban abasto para recolectarlo ni para clasificarlo. La población de Londrina comenzó a reclamar por la suciedad de la ciudad y **la credibilidad del programa Londrina Recicla se vio afectada** (LIMA, 2007).

El contacto directo favoreció la creación de un vínculo de solidaridad entre las familias y los clasificadores que pasaban semanalmente a recoger los residuos

En el 2009, cuando había 33 organizaciones de clasificadores, el 39% de las organizaciones no tenía espacio suficiente para almacenar el material recolectado y el 53% de las organizaciones no tenía espacio para almacenar el descarte. Además, el 28% de las organizaciones no tenía energía eléctrica y el 77% de los galpones se encontraba en áreas de preservación ambiental²¹. Las organizaciones presentaban varias irregularidades estructurales, como la falta de espacio físico, por eso los materiales se almacenaban de manera incorrecta, lo que generaba riesgos ambientales y sanitarios.

Tabla 3. Diagnóstico de la infraestructura y las capacidades operacionales de las 33 ONG'S de clasificadores (2009)

Categoría cuestionada (infraestructura)	Si (%)	No (%)
Posee vehículo	31	66
Usa equipos de protección individual	14	85
Usa uniformes	65	34
Posee espacio para almacenar el material recolectado	60	39
Posee espacio para almacenar el material clasificado	71	28
Posee espacio para almacenar el descarte	46	53
Posee agua corriente	82	17
Posee energía eléctrica	71	28
Posee teléfono	42	57
Está localizada en área de preservación ambiental	77	14

Fuente: Prefeitura do Município de Londrina (2009). Plano Municipal de Saneamento Básico de Londrina –PR. Diagnóstico 2008-2009.

De la misma manera, las condiciones de trabajo en los galpones podían ser muy precarias. En el 2009, en el 85% de las organizaciones los clasificadores no usaban equipamientos de seguridad y en el 34% no usaban uniformes. Esa situación llevó a los líderes de las organizaciones de clasificadores a buscar una solución en conjunto con la municipalidad para mejorar la estructura de las unidades de clasificación y las condiciones de trabajo.

La **fusión de las organizaciones en cinco cooperativas** parece haber cambiado significativamente las condiciones de trabajo de los clasificadores y la disponibilidad de infraestructura. En Cooper Região, la cooperativa más importante de Londrina, las cinco plantas de clasificación cuentan con baño, cocina y escritorio. En términos de infraestructura productiva, las plantas cuentan con cintas, balanzas electrónicas, elevadores de cargas, prensas hidráulicas verticales, carros para mover fardos y trituradores de vidrio (AVINA, 2012).

²¹ Prefeitura do Município de Londrina (2009). Plano Municipal de Saneamento Básico de Londrina –PR. Diagnóstico 2008-2009.

Finalmente, como una limitación importante de la implementación, se señala que el programa Reciclando Vidas no contó, por lo menos a partir del 2009, con un **sistema de información y de monitoreo** para evaluar la eficacia de las medidas implementadas. En el proceso de evaluación de la política se observó un déficit de información importante, lo que limita las capacidades para evaluar. Por un lado, a partir de 2009 no hay indicadores cuantitativos de la evolución del programa de recolección selectiva. Por otro lado, no hay indicadores sobre la evolución de las condiciones de vida de los clasificadores con la implementación del programa.

4.5.3 Evaluación de los resultados

Tabla 4. Resultados de la implementación del programa Reciclando Vidas (2001-2009)

Año	Nº asociaciones	Nº clasificadores formalizados	Cobertura recolección selectiva (%)	Adhesión población (%)	Residuos recolectados (ton./año)
2001	13	126	36	30	3.120
2002	23	424	48	40	5.520
2003	25	466	80	50	11.952
2004	26	474	90	65	20.400
2005	29	504	100	70	27.000
2006	28	500	100	75	30.000
2009	33	299	90	75	32.850
2014	5 coop.	502	100	≤75	

Fuente: elaboración propia a partir de TERRAZA, STURZENEGGER (2010), de los datos de la Municipalidad de Londrina y de la entrevista con Verônica da Costa

La tabla 1 reúne, por un lado, **los principales indicadores del programa Reciclando Vidas** desde el 2001 al 2009. No hay indicadores que informen del seguimiento del programa desde el 2009 al 2012, o sea desde el surgimiento de las cooperativas hasta el fin del apoyo técnico de la parte del gobierno municipal. Sin embargo, la entrevista a la directora de Cooper Região permite tener una aproximación a la evolución de la

recolección selectiva con inclusión de clasificadores en sus últimos años y su situación actual (2014).

Desde el 2001, **el número de clasificadores incluidos en el programa** ha aumentado de manera sostenida, con excepción del 2006 al 2009 por causa de los impactos de la crisis financiera en el mercado de los reciclables que produjo una baja en los ingresos de los clasificadores y algunos optaron por otras alternativas laborales. Que el número clasificadores haya aumentado desde los primeros años significa que el programa se volvió atractivo para gran parte del sector.

A pesar de que no existen indicadores exactos, se ha demostrado que a lo largo del desarrollo del programa muchos clasificadores autónomos, sin ninguna tradición asociativa, han ido adhiriéndose a Reciclando Vidas ya que lo veían como una mejora en su situación laboral (LIMA, 2007). Actualmente (2014), 502 clasificadores trabajan en cinco cooperativas de reciclaje, la mayor de ellas siendo Cooper Região.

La cobertura indica en qué medida el programa de selecta selectiva de residuos se ha implementado en el territorio urbano. La adhesión de la población, comparada a la cobertura del programa, indica el grado de participación efectiva de la población urbana en el programa de recolección selectiva en aquellos lugares donde se ha implementado.

La **cobertura del programa** ha ido aumentando hasta alcanzar la integralidad del territorio de Londrina en 2005. El descenso en la cobertura del 2006 al 2009 se explica por los problemas de implementación ligados al aumento en la cantidad de residuos reciclables y la falta de capacidades de las organizaciones para recolectar y clasificar todo el material. Actualmente, la mejora en las capacidades organizativas de los clasificadores y la concentración del trabajo en cooperativas ha ayudado a restablecer una tasa de cobertura al 100%.

Además, **la tasa de adhesión al programa** ha ido creciendo desde el inicio y se ha mantenido estable aún cuando la tasa de cobertura bajó alrededor del 2008. Actualmente, más del 75% de la población urbana participa del programa de recolección selectiva con inclusión de clasificadores. Según los clasificadores, el alto grado de adhesión de la población es el resultado de la estrategia de contacto directo familia-clasificador que se da mediante la recolección puerta a puerta semanal del material reciclable. Asimismo, según los clasificadores, la prueba más significativa de la adhesión de la población es la evolución de la calidad del material recolectado. De hecho, del 2001 al 2006, la tasa de descarte pasó del 15% al 4% (LIMA, 2007).

“La calidad del material fue evolucionando. En 99-2000, cuando la municipalidad comenzó a mandarnos material, llegaban perros muertos, pañales... [...]Entonces le propusimos a la municipalidad entregar sacos verdes una vez por semana para el material reciclable y que ese trabajo [de entrega y recolección] fuese hecho por lo clasificadores puerta a puerta. Entonces, la calidad del material mejoró al 100% por causa de la participación del clasificador. Es un material muy bien separado. Todos los que visitan Londrina admiran nuestros galpones porque no hay moscas ni hay olor.”²²

La cantidad de residuos recolectados muestra la **productividad de la recolección**. En los primeros años de recolección selectiva, antes de la inclusión de los clasificadores, se recolectaban alrededor de 4 toneladas de residuos por día. En el 2001, a seis meses de la implementación de Reciclando Vidas, los clasificadores recolectaban 9 toneladas de residuos por día. El aumento en la recolección ha sido constante desde ese entonces, aún cuando el número de clasificadores bajó alrededor del año 2008. En el 2009, con 299 clasificadores en el programa, se recolectaban aproximadamente 90 toneladas de residuos por día. El aumento sostenido de la recolección se debe principalmente a:

- El aumento del número de clasificadores involucrados en el programa (del 2001 al 2005 y del 2009 a la actualidad).
- El aumento de la tasa de adhesión y la aceptabilidad del programa por parte de la población.
- La evolución normativa a partir del 2006 que obliga a todos los generadores (residenciales, comerciales, industriales) a separar los residuos reciclables de los no reciclables.

No hay suficiente información como para sostener que la reestructuración organizativa de las organizaciones de clasificadores en el 2009 haya mejorado la productividad de la recolección. Sin embargo, se puede afirmar que la reestructuración organizativa ha mejorado significativamente las capacidades de comercialización.

Actualmente, Cooper Região, la cooperativa que se ocupa de la recolección selectiva en 50% de la ciudad, recolecta y comercializa 400 toneladas de materiales por mes, o sea 20 a 25 toneladas por día. La fusión de las múltiples organizaciones en pocas cooperativas llevó a la concentración de las unidades de clasificación y a la adquisición de una mejor infraestructura. Esta transformación mejoró las capacidades para clasificar y preparar el material para la venta. Esas evoluciones son particularmente perceptibles en las variaciones del ingreso de los trabajadores.

²² Da Costa, Verônica. op.cit.

Los **ingresos de los clasificadores** han variado substancialmente a lo largo de la implementación del programa Reciclando Vida / Londrina Recicla. Desde el 2001 al 2009, se puede decir que el ingreso de los clasificadores era bajo y dependía exclusivamente de la comercialización del material. En el 2006, la renta media mensual de los clasificadores que participaban del programa era de R\$ 250 (US\$ 93). En el 2009, con el impacto de la crisis, la renta media de los clasificadores bajó a R\$ 200 (US\$ 75), lo que representaba menos de la mitad de un salario mínimo en la época (R\$ 465). En el 2012, la renta media de un clasificador que trabaja en la cooperativa Cooper Região subió a R\$ 1.062 (US\$ 400). Actualmente, el ingreso medio mensual de los clasificadores de Cooper Região es R\$ 1100 (US\$ 412).

Tabla 5. Ingresos de los clasificadores del programa Reciclando Vidas (2006-2014)

Año	Ingreso per cápita mensual (US\$)
2006	93
2009	75
2012	400 (Cooper Região)
2014	412 (Cooper Região)

Fuente: elaboración propia a partir de BESEN (2006), BID (2010), AVINA (2012) y la entrevista con Verónica da Costa.

Por un lado, **la causa principal del aumento del ingreso de los clasificadores es la contratación de las cooperativas por el poder público**. La contratación permite a los trabajadores obtener una base salarial equivalente al pago por los servicios ambientales brindados, lo que asegura el mantenimiento de la actividad productiva más allá de los vaivenes del mercado de reciclables. En definitiva, el trabajo de los clasificadores gana en seguridad porque no depende exclusivamente de la comercialización. El contrato firmado con la municipalidad habilita el pago de un valor fijo a las cooperativas por tonelada recolectada y comercializada.

Por otro lado, el aumento en los ingresos de los clasificadores se debe al aumento en la comercialización. La concentración de las organizaciones en cooperativas permitió crear frentes de trabajo más numerosas capaces de recolectar y clasificar más residuos. Además, el crecimiento de la producción y el cooperativismo mejoraron las capacidades de negociación de precios con las empresas compradoras de materiales reciclables.

Además, a lo largo de los últimos años, las cooperativas de clasificadores de Londrina han participado de varios **programas de colaboración con instituciones públicas y privadas**, lo que les permitió acceder a mejor infraestructura. La fundación Banco do Brasil firmó un contrato con Cooper Região que proporcionó la adquisición de cuatro

camiones para la recolección de residuos. El programa Cata Ação, financiado por la Fundación Avina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Coca-Cola Brasil entre otros, aportó infraestructura productiva como prensas y elevadores. La adquisición de nueva infraestructura aumentó la cantidad de material producido y comercializado (AVINA, 2012).

Una parte de los ingresos de los clasificadores dependen de la cantidad de material comercializado y del valor de comercialización. Por eso, un aumento en la comercialización implica un aumento directo en los ingresos de los clasificadores.

Se puede decir que el programa Reciclando Vidas ha logrado su meta principal: los clasificadores son quienes gestionan los residuos reciclables, desde su recolección hasta su comercialización. A lo largo del proceso de inclusión, las organizaciones creadas por los clasificadores se han institucionalizado y han ido ganando en autonomía del poder público municipal. Actualmente, los clasificadores de Londrina están formalizados y obtienen un salario superior al salario mínimo, en el contexto de un trabajo institucionalizado y decente²³.

El programa de recolección selectiva con inclusión ha logrado mejorar la situación económica de los clasificadores mediante su inclusión laboral, lo cual constituía otra de las metas de la política. Sin embargo, no hay indicadores disponibles que proporcionen una visión más ampliada de su **bienestar social general, como su acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, etc.**

De todas formas, es posible afirmar que el programa Reciclando Vidas formó parte de una **red de programas sociales más amplios**. El gobierno federal brasileño ha implementado varias políticas sociales durante la última década con el objetivo de atender a las poblaciones más vulnerables. La entrevista a Verônica Da Costa confirmó que varios clasificadores de Londrina fueron contemplados por programas como "*Minha Casa, Minha Vida*", un programa federal que facilita el acceso a la vivienda propia para los sectores poblacionales más vulnerables. Además, varios clasificadores están involucrados en el programa "*ProUni*", un programa del Ministerio de Educación que atribuye becas universitarias a estudiantes brasileños de bajos ingresos.

Por ende, sabemos que el programa de inclusión de los clasificadores tuvo efectivamente un vínculo con programas de inclusión social más amplia pero no sabemos hasta qué punto ese vínculo fue explotado por los clasificadores y en qué medida esto impactó en sus condiciones de vida.

²³ El trabajo decente se realiza con respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado y se lleva a cabo con protección social. Incluye el diálogo social y el principio de no discriminación de género o de cualquier otro tipo. Definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). *¿Qué es el trabajo decente?*, 9/8/2004. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm

Por último, se considera la evolución de los **costos del programa Reciclando Vidas**. En el 2008-2009, según los datos de la municipalidad de Londrina, el costo mensual del programa de recolección selectiva con inclusión de clasificadores rondaba los US\$ 73 900 (TERRAZA, STURZENEGGER, 2010). Ese monto se basaba esencialmente en: el transporte de los residuos de las *bandeiras* a las centrales de separación y luego a la CEPEVE, realizado por una empresa privada, el alquiler de los galpones de clasificación, los sacos plásticos, la divulgación pública del programa en campañas de educación ambiental y alguna inversión puntual en infraestructura. Ese monto representaba el 30% del monto que el municipio destinaba mensualmente en materia de recolección regular (US\$ 212 043).

Los datos más recientes de los costos globales de la recolección selectiva, a partir de la transformación de las organizaciones en cooperativas, son parciales. Se sabe que en 2012, el contrato de Cooper Região con la municipalidad era de US\$ 76 600 por mes. El contrato está dividido en tres partes: un valor fijo por tonelada recolectada y comercializada, actualmente US\$ 155, un valor fijo de seguro social por trabajador (US\$ 53) y el pago del alquiler de los galpones de clasificación.

La cooperativa Cooper Região se ocupa de la recolección selectiva en el 50% de la ciudad, por lo tanto el presupuesto global de la recolección selectiva en el 2012 rondaba los US\$ 153 000 mensuales. Los recursos para la implementación del programa provienen del impuesto municipal de limpieza pública.

El costo del programa de recolección selectiva ha ido aumentando a medida que la recolección se ha ido expandiendo e institucionalizando. La municipalidad de Londrina prevé aumentar significativamente el presupuesto destinado a la recolección selectiva en el futuro con el objetivo de incrementar las tasas de recolección y de tratamiento de residuos y valorizar el reciclaje en el marco del diseño de políticas de Basura Cero²⁴.

²⁴ “Cooperativas de Recicláveis vão receber por produtividade em Londrina”, O Diário de Londrina, 03/01/2014. Disponible en: <http://www.catacao.org.br/cooperativas-de-reciclaveis-va-receber-por-produtividade-em-londrina>

5 COLOMBIA

5.1 Contexto

El caso colombiano es particularmente interesante por sus avances normativos y en términos de política pública para el reconocimiento social de los clasificadores y su inclusión en la gestión de residuos sólidos urbanos. Se estima que el país tiene una población de 50.000 familias de clasificadores²⁵. La movilización de los éstos fue determinante para incentivar tanto la evolución normativa como la introducción de la problemática en la agenda política.

Colombia cuenta con uno de los movimientos de clasificadores más antiguos del mundo. La **Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB)** es una asociación de cooperativas de clasificadores que fue fundada en 1990 a raíz de la movilización de tres organizaciones de trabajadores ante el cierre de un vertedero en la ciudad de Bogotá. En la actualidad, la ARB vincula a 17 organizaciones de clasificadores que cuentan con 1800 trabajadores, de las cuales 52% son mujeres y 48% son hombres. Su base geográfica y social es de carácter local-regional y su actividad se encuentra concentrada en la ciudad de Bogotá, aunque también se extiende a nivel nacional ya que forma parte de la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) (ACOSTA, ORTIZ, 2013).

La ARB lleva a cabo *“estrategias en búsqueda del reconocimiento del reciclaje como profesión y de la permanencia de la población recicladora en el oficio en condiciones de vida y trabajo dignas, con acceso cierto y seguro al material reciclable, así como el reconocimiento de sus aportes en materia social, ambiental y económica a la ciudad de Bogotá”* (ACOSTA, ORTIZ, 2013).

Entre las principales estrategias se destacan el fortalecimiento de las organizaciones de clasificadores, el desarrollo de procesos de mercado y la representación gremial para consolidar y fortalecer acuerdos colectivos con empresas y gobiernos. Sumadas a estas actividades sobresalen la movilización e incidencia política, sobretudo la incidencia jurídica en el avance de las normativas para el reconocimiento de los derechos de los clasificadores.

La asociación ha sido asistida por profesionales honorarios para realizar estudios que prueban la contribución social, económica y medioambiental del trabajo de los clasificadores. Además, con la asistencia de equipos de abogados, la ARB recurrió al derecho constitucional y a los derechos humanos para desafiar, con éxito, la legislación que prohibía a las cooperativas competir por licitaciones para brindar servicios de

²⁵ Página de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB): <http://asociacionrecicladoresbogota.org/>

recolección y tratamiento de residuos en la ciudad de Bogotá, como se verá más adelante (SAMSON, 2009). Por consiguiente, la ARB es una interlocutora válida en la defensa y el reconocimiento de los clasificadores y de su actividad.

Cabe destacar que en Colombia, contrariamente al caso brasilero, las normativas y las políticas más significativas de inclusión de la población de clasificadores se dieron al comienzo a nivel distrital, aplicadas a la ciudad de Bogotá. En consecuencia, gran parte del estudio de las normativas colombianas se centrará en los avances logrados en la ciudad de Bogotá y que progresivamente se extienden al resto del país.

5.2 Marco normativo

A nivel nacional, la primera normativa relativa a los clasificadores es **la Ley N° 511 de 1999** por la cual se establece el **Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje**. La ley establece una “Condecoración del Reciclador” que se otorga anualmente por el Ministerio del Ambiente a la persona natural o jurídica que más se haya distinguido por desarrollar actividades en el proceso de recuperación de residuos reciclables (art.20º). Además, la ley promueve el diseño de un programa educativo y de capacitación para clasificadores (art.30º) así como un programa de vivienda especial para clasificadores (art.40º) y un programa específico en salud y nutrición (art.50º).

El objetivo de la ley es reconocer y homenajear la figura del clasificador, así como incentivar el diseño de políticas públicas específicas para su inclusión social y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Sin embargo, la ley no brinda una definición clara de los criterios de identificación de la población de clasificadores ni plantea metas concretas para su inclusión en la gestión de residuos. En definitiva, no hay obligaciones directas que derivan de la norma. Sin embargo, se trata de un primer paso hacia el reconocimiento formal de los clasificadores y su papel en la gestión de los residuos urbanos. En otras palabras, muestra que existía desde tempranamente una cultura político-institucional que apuntaba al reconocimiento del trabajo de los clasificadores.

A nivel del distrito de Bogotá, la legislación ha avanzado considerablemente más rápido que la legislación nacional. Más específicamente, es la evolución normativa aplicada al caso de Bogotá que ha hecho

La Asociación de Recicladores de Bogotá, fundada en 1990, es hoy una interlocutora válida en la defensa y el reconocimiento de los clasificadores y de su actividad

avanzar la legislación nacional con respecto al papel de los clasificadores en la gestión de los residuos. Dicho esto, para comprender la evolución de la normativa relativa a los clasificadores en Bogotá es imprescindible contextualizarla en la evolución del manejo de residuos en la ciudad.

Históricamente, todos los **servicios de tratamiento de residuos de Bogotá** eran realizados por el Departamento de Higiene Pública de la Municipalidad (EDIS) hasta el año 1994 cuando el servicio fue parcialmente privatizado. Cuando la empresa pública fue definitivamente cerrada en el 1996, el servicio de recolección y transporte de los residuos fue entregado de manera exclusiva a empresas privadas (SAMSON, 2009).

La **ley de servicios públicos del año 1994** estableció como principio rector la libre competencia en el campo de los servicios públicos. En otros términos, se determinó que mediante procesos licitatorios para concesionar el servicio de limpieza de la ciudad se garantizaría la eficiencia económica y operativa de los mismos. Por consiguiente, las empresas privadas pasaron a ser las figuras prioritarias para prestar los servicios públicos a nivel municipal, ignorando a los sectores informales que tradicionalmente se encargaban de recolectar los residuos reciclables (PARRA, 2014).

Además, se estableció un modelo de remuneración que dependía de la cantidad de toneladas de residuos transportadas y enterradas en el relleno sanitario por las empresas operadoras del servicio. En definitiva, cuanto más producción, transporte y enterramiento de basura, mayor era la rentabilidad del modelo para las empresas operadoras del servicio. Entonces, desde la óptica de las empresas operadoras del servicio no existía ningún incentivo para disminuir la producción de residuos ni para implementar políticas de reciclaje ya que eso implicaría reducir los beneficios.

La **Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)** reemplazó a la EDIS a partir del 1994. Se trata de una entidad adscrita a la Secretaría de Hábitat, cuyo objeto es garantizar la coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección,

transporte, disposición final y reciclaje de residuos sólidos, entre otros servicios municipales. En el año 2003 la UAESP abrió una nueva **licitación pública para la gestión de los residuos sólidos municipales**.

Colombia se caracteriza por el temprano desarrollo de una cultura político-institucional que tiende al reconocimiento de la labor de los clasificadores

Los clasificadores organizados de la ARB pretendían presentarse a la licitación para obtener la concesión del servicio en una de las seis zonas de la ciudad. De hecho, el gremio clasificador organizado buscaba

Los clasificadores aparecen en la normativa colombiana como sujetos de especial protección constitucional y por ende merecedores de acciones afirmativas por la parte del Estado

mediante esta acción incorporarse al sistema público de limpieza urbana. Sin embargo, la ley de servicios públicos estipulaba que sólo a las sociedades anónimas se les permitía competir por concesiones en la ciudad de Bogotá (SAMSON, 2009).

Entonces, la ARB respaldada por un equipo jurídico decidió recurrir al derecho constitucional y a los derechos humanos para poner en duda hasta qué punto los términos de la licitación, basados en la ley de

servicios públicos, no eran discriminatorios y prohibían la oportunidad de inclusión de los clasificadores en la economía formal.

Mediante la **sentencia T-724 de 2003**, la Corte Constitucional reconoció que la exclusión de las cooperativas de clasificadores de las licitaciones era injusta y vulneraba sus derechos (1), que los términos de los contratos propuestos empeoraban la marginalización de los clasificadores (2) y que las autoridades distritales debían desarrollar una serie de acciones afirmativas para reducir la vulnerabilidad de esta población y para dotarlos de competencias e infraestructuras que les permitieran participar en igualdad de condiciones a la próxima licitación de servicio de limpieza en la ciudad (3) (SAMSON, 2009).

“Se exhortará al Concejo de Bogotá en lo que respecta a su territorio, para que incluya acciones afirmativas en el proceso de contratación administrativa, a favor de aquellos grupos que por sus condiciones de marginamiento y discriminación requieran de una especial protección por parte del Estado” (sentencia T-724, Del caso concreto, punto 12).

En esta sentencia de la Corte, los clasificadores aparecen por primera vez en la normativa como **sujetos de especial protección constitucional** y por ende merecedores de acciones afirmativas por la parte del Estado. Ser sujeto de especial protección constitucional conlleva, por una parte, el derecho a no padecer discriminaciones y por otra parte la prerrogativa de no padecer un empeoramiento de la situación en la que se vive. Entonces, el Estado no puede generar situaciones que desemboquen en un acrecentamiento de la situación de pobreza para las poblaciones vulnerables. Por otro lado, las **acciones afirmativas** mencionadas en la sentencia son actos emprendidos por un gobierno para poner en igualdad de condiciones a un grupo

de la población que es objeto de exclusión o de marginalización y por ende sujeto de especial protección del Estado²⁶.

Al movilizar estos principios, la sentencia marcó un antecedente crucial en el reconocimiento de los derechos de los clasificadores. La **Corte Constitucional** colombiana es el máximo órgano de la jurisdicción constitucional y el garante del ordenamiento jurídico. En definitiva, las sentencias de la Corte adquieren un valor constitucional. Entonces, la sentencia constituyó el punto de partida para abordar a la cuestión de los clasificadores desde una perspectiva de derechos. Además, se vinculaba directamente a los clasificadores organizados con el manejo público de los residuos, es decir que determinaba el principio de inclusión de los clasificadores en la gestión municipal de los residuos.

Sin embargo, **los programas puestos en marcha a raíz de la sentencia** no lograron avances considerables en la inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos de la ciudad de Bogotá. El **Programa Distrital de Reciclaje (PDR)** diseñado en el 2004 durante la alcaldía de Eduardo Garzón se propuso educar a los ciudadanos en la separación en origen, establecer rutas de recolección selectiva e implantar centros de acopio para integrar a la población de clasificadores.

No obstante, el plan careció de metas en cuanto a la cantidad de material recuperado y al número de ciudadanos vinculados a la Ruta de Recolección Selectiva. De hecho, la operación de las rutas de recolección estaba a cargo de las empresas que se hacían cargo de los residuos no reciclables, a las cuales no se les podía exigir metas para la cantidad de material recolectado diariamente²⁷.

En 2010 la UAESP presentó una licitación para la administración y el mantenimiento del relleno sanitario de la ciudad de Bogotá. La normativa nacional prohibía la presencia de clasificadores en los rellenos sanitarios. Entonces, basándose en las exigencias de la sentencia T-724, la ARB consideró que la licitación no incluía suficientes acciones afirmativas a favor de la población de clasificadores. La Corte Constitucional afirmó que la UAESP había incumplido las órdenes de la sentencia T-724 y que por ende debía modificar las condiciones de la licitación.

Mediante el **auto 268 de 2010** la Corte exigió que la licitación para la administración del relleno obligue a la empresa ganadora a darle participación accionaria a una organización de clasificadores. También se exigió incorporar un componente de

²⁶Romero Amaya, María Claudia. "Basuras, Reciclaje y Recicladores". Razón pública, 3/12/2012. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3445-basuras-reciclaje-y-recicladores.html>

²⁷Calderón, Mauricio. "Reciclar, un amago de política en Bogotá". 30/06/2013. Disponible en: <http://reciclandoenbogota.blogspot.com/>

clasificación y aprovechamiento de residuos en el sitio de disposición final donde se emplee a la población de clasificadores organizados. La Corte hizo especial énfasis en que los contratos explicitaran la magnitud de residuos sólidos a recuperar dentro del proyecto y la cantidad de mano de obra que se emplearía (PARRA, 2014).

En 2011, la Corte Constitucional le exige al gobierno municipal la elaboración de un esquema de metas concretas, medibles y verificables para integrar a los clasificadores en la gestión de residuos sólidos

En el año 2011, la UAESP ejecutó un **nuevo proceso licitatorio para la concesión del servicio de recolección de basuras** en la ciudad para los próximos ocho años. En esa ocasión, la Asociación de Recicladores de Bogotá interpuso una demanda ante la Corte Constitucional alegando que la licitación no incluía a la población de clasificadores en los términos expresados en la sentencia T-724 de 2003. Como resultado, la Corte suspendió la licitación al considerar que ésta no proponía mecanismos para una inclusión estructural y sostenible de los clasificadores en la gestión de residuos municipales (JIMÉNEZ, 2014).

El **auto 275 de 2011** que resultó del dictamen de la Corte Constitucional declaró el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724. Como objetivo central de la decisión de Corte, se le exigió al Distrito que *“defina y rediseñe un esquema que dignifique la actividad del reciclaje y que tienda a su normalización a través de la fijación de metas a cumplir en el corto plazo que sean concretas, cualificadas, medibles y verificables [...] Dicho Plan deberá contener acciones afirmativas en favor de la población que se dedica de manera permanente a la actividad de reciclaje -lo que supone un enfoque diferencial-, de manera que se logre su regularización respecto de la prestación de los servicios complementarios de aseo en los componentes de reciclaje, transporte, transformación y aprovechamiento de residuos [...] de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización”* (auto 275, Órdenes Concretas).

En otras palabras, el objetivo principal es que los clasificadores participen de manera real y material en la prestación del servicio público de recolección y tratamiento de residuos. Con ese objetivo, la Corte estableció como medidas del plan:

1. La **actualización del censo de clasificadores** con el objetivo de definir un universo cerrado que será movilizado en el plan de acción. Se apunta a establecer una política de inclusión que vincule a *“la universalidad de la población recicladora”* y no a unas pocas organizaciones.

2. La definición de parámetros para el **funcionamiento operativo de los servicios de reciclaje**, especificando el desarrollo de cada etapa (separación en origen por parte de los usuarios, formalización de rutas y modelos para la recolección, transporte y disposición de material por parte de los clasificadores, etc.) y cómo los clasificadores deberán ser remunerados por parte de la administración municipal por proveer un servicio público (la recolección y el transporte de residuos).
3. El uso de la figura de **“organizaciones autorizadas”** para regularizar el trabajo de los clasificadores e incluirlo en el manejo público de los residuos. Se trata de una figura de origen constitucional que fue forjada en la Ley 142 de 1994, la Ley de servicios públicos. Las organizaciones autorizadas son asociaciones formadas por sectores comunitarios que se organizan con el objetivo de prestar un servicio público. En este caso, las organizaciones de clasificadores pueden adquirir esta condición (PARRA, 2014).

Así, la Corte Constitucional establece requisitos específicos e innovadores, como la remuneración a los clasificadores por los servicios públicos brindados y la utilización de una figura organizativa existente en la normativa para proceder al funcionamiento operativo del reciclaje.

Este dictamen de la Corte Constitucional aparece como la culminación de un proceso de conquistas jurídicas de los clasificadores organizados para la reivindicación de sus derechos. El auto 275 condensa en una sola norma los principios de las sentencias anteriores a favor de los clasificadores y obliga a las autoridades del gobierno de Bogotá a concretizar su inclusión en la gestión de residuos a través de políticas públicas medibles. Se trata de una normativa particularmente interesante ya que no sólo plantea principios rectores sino que también establece requisitos concretos para un programa de inclusión de los clasificadores.

Además, al ser pronunciado por la Corte, el auto 275 genera un precedente constitucional. Las normativas nacionales deben armonizarse con los principios evocados por la Corte Constitucional, o sea que la sentencia introduce cambios significativos a escala nacional. De hecho, la movilización de los clasificadores de Bogotá y sus logros fueron los elementos desencadenantes de la elaboración de una **normativa de alcance nacional que integra a**

En la normativa sobre residuos sólidos colombiana (2013) los clasificadores no son percibidos como un problema social, sino como parte de la solución para desarrollar un nuevo paradigma en la gestión de residuos

los clasificadores en la gestión de los residuos. El **decreto nacional N°2981 de 2013** modifica toda la legislación anterior y reglamenta el servicio público de limpieza, recogiendo los elementos de las sentencias de la corte.

Primero, el decreto establece que uno de los objetivos principales de la recuperación y del tratamiento de los residuos reciclables es *“garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida”* (Título II, Cap.VIII, art.82). Es interesante destacar que en los principios generales que rigen el reciclaje aparece mencionado el trabajo de los clasificadores, percibido como la herramienta adecuada para desarrollar estos procesos. La normativa refleja que los clasificadores no son percibidos como un problema social, sino como parte de la solución para desarrollar un **nuevo paradigma en la gestión de residuos.**

Además, los objetivos económicos ligados a la consolidación productiva de la actividad están asociados a los beneficios sociales que dicha actividad representa para los clasificadores en la mejora de sus condiciones de vida. En definitiva, la normativa pretende armonizar los objetivos productivos-económicos con los objetivos sociales, como si el cumplimiento de los objetivos sociales dependiera de cuan redituable y productiva es la actividad de reciclaje.

Segundo, la normativa establece que los municipios y distritos deben elaborar un **plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos sólidos** (PGIRS) en el ámbito local y/o regional. En ese contexto, las autoridades distritales y municipales deben *“garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización [del PGIRS]”*. Asimismo, *“el PGIRS debe incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora”* (Título III, art.88).

Tercero, los municipios y distritos están obligados a *“formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento”*. Otro de los requisitos para las autoridades locales es *“la actualización del censo de recicladores en su territorio, así como identificarlos y carnetizarlos con el fin de identificar la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas para esta población vulnerable”* (Título III, art.96). En definitiva, queda explícito en la normativa el principio rector de la política dirigida a los clasificadores, a saber, la integración de éstos en la gestión pública de los residuos sólidos municipales.

En cuanto a otras normativas recientes relacionadas con los clasificadores, se destaca la **legislación sobre la circulación de vehículos de tracción animal** (VTA). En el año

Tanto en Brasil como en Colombia la movilización de los clasificadores organizados fue determinante para promover avances políticos y sociales que garantizan su inclusión laboral y mejoran sus condiciones de vida

2003, el Código Nacional de Tránsito pretendió erradicar los VTA de las calles en Colombia. Ante una acción de inconstitucionalidad por parte de la ARB, la Corte Constitucional exigió al gobierno emprender una sustitución concertada, gradual y programática de dichos vehículos (PARRA, 2014). A partir de ese momento, las medidas relativas a los VTA cambian de la perspectiva de la erradicación a la perspectiva de la sustitución.

El decreto 040 de 2013 implementa el programa de Sustitución de Vehículos de

Tracción Animal *“con el fin de promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal de la ciudad de Bogotá”* (decreto 040). Las alternativas de sustitución son tres: un vehículo automotor para transporte de carga (1), un plan de negocio (2) y la adquisición o la mejora de la vivienda, para clasificadores con discapacidad permanente y/o adultos mayores (3). Luego, mediante el decreto 595 de 2013 se prohíbe la circulación de VTA en Bogotá a partir del 1 de enero de 2014.

En conclusión, en Colombia, el avance normativo a favor de la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos deriva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el máximo órgano del poder judicial colombiano. La Corte establece los principios fundamentales que guiarán la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos. Estos principios son la protección estatal, las acciones afirmativas para la igualdad de oportunidades y la regularización laboral de los clasificadores organizados. En definitiva, la Corte determina que la inclusión de los clasificadores se haga desde una **perspectiva de derechos**, basada principalmente en el derecho laboral de las personas que históricamente se dedican a ese trabajo para asegurar su mínimo vital. Esos principios han sido recogidos en la normativa nacional mediante el decreto N°2981.

En Brasil, al contrario, la inclusión de los clasificadores se da a partir de una ley general, la Política Nacional de Residuos Sólidos, impulsada por el gobierno federal que mantuvo alianzas estrechas con los clasificadores organizados en el Movimiento Nacional de Catadores. En ambos casos resaltamos que la movilización de los clasificadores ha sido determinante para promover cambios en su situación, ya sea generando conocimiento, estableciendo alianzas políticas o activando mecanismos jurídicos para promover su inclusión en la gestión de los residuos sólidos.

5.3 Política municipal: Plan de Inclusión de la Población Recicladora, Bogotá

5.3.1 Contexto

Bogotá, la capital de Colombia, concentra las instancias gubernamentales, legislativas y judiciales del país y cuenta con 7.363.000 habitantes. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en 2013, 13% de la población vive en condiciones de pobreza. Según esta misma fuente, 47% de la población adulta de Bogotá estaría en condiciones de empleo informal, categoría dentro de la cual entran los clasificadores. Se estima que en Bogotá trabajan aproximadamente 13.500 clasificadores²⁸.

La ciudad produce 6300 toneladas de residuos al día, de las cuales 1200 toneladas de residuos potencialmente reciclables son recuperadas por los clasificadores (PARRA, 2014). En cuanto a su organización laboral, se estima que existen en Bogotá 188 cooperativas dedicadas al reciclaje e integradas por 2004 clasificadores. Menos del 30% de los clasificadores trabajan colectivamente, quedando la inmensa mayoría sin ningún vínculo organizativo (JIMÉNEZ, 2014).

A partir de enero de 2012 Bogotá contó con una nueva administración dirigida por el alcalde de izquierda Gustavo Petro. La administración entrante se vio entonces en la obligación de transformar las sentencias de la Corte Constitucional referentes a los clasificadores en política pública. En definitiva, el nuevo gobierno municipal tenía que diseñar e implementar un programa que materializara las directrices de la sentencia 275 de 2011.

La Administración de Petro formuló el plan “**Bogotá Humana**”, un **Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá** que abarcaba las medidas principales de su gobierno en términos de gestión urbana (2012-2015). Mediante ese plan, se introducía el **programa Basura Cero** que constituía una de las líneas de acción prioritarias de la nueva administración. De hecho, el programa Basura Cero marcaba un nuevo enfoque rector en el manejo integral de residuos en la ciudad.

El Plan Basura Cero pretende generar un cambio en la conciencia de cada ciudadano, que lleve a entender que los residuos son un recurso potencial, y a pensar cómo podemos usar ese recurso de la forma más eficiente

²⁸Censo de clasificadores 2012, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá.

El programa Basura Cero se inspira en experiencias internacionales en el manejo de residuos sólidos urbanos con el objetivo de reducir al máximo el entierro y la incineración de dichos residuos incentivando prácticas de reciclaje y valorización

Los proyectos prioritarios del **programa Basura Cero** son:

- Estrategia de **producción sostenible**. Reducir la producción de residuos mediante la sustitución de los insumos tradicionales por insumos recuperables o biodegradables.
- Cultura de **reducción de basuras y separación en origen**. Sensibilizar y formar a la población mediante campañas masivas para inculcar la cultura de la separación en origen de los residuos.
- **Modelo de reciclaje de Bogotá**. Regularizar y formalizar el reciclaje como parte del servicio público de limpieza y asegurar que dicho servicio sea realizado por empresas integradas y administradas por organizaciones de clasificadores.
- Minimización de la disposición en el relleno sanitario.
- Minimización de los residuos de construcción, o “Escombros Cero”.
- Gestión integral de los residuos especiales o peligrosos (PARRA, 2014).

“Basura Cero es una filosofía que ya se ha implementado exitosamente en varios países y que pretende lograr que los residuos ya no tengan que ser enterrados o incinerados, sino aprovechados y devueltos al ciclo productivo en un 100%, mediante el desarrollo de una cultura del consumo consciente y responsable, la reducción en la producción de residuos, la separación de residuos donde se emiten y un servicio de aseo pensado y operado en función de los flujos y procesos del aprovechamiento”.

“El corazón del Plan Basura Cero es generar un cambio en la conciencia de cada ciudadano, que nos lleve a entender que los residuos son un recurso potencial, y a pensar cómo podemos usar ese recurso de la forma más eficiente y ambientalmente amigable”²⁹.

Entonces, Bogotá Basura Cero se cimenta por un lado, sobre la responsabilidad en la producción y manejo de los residuos de los generadores, y por otro, sobre la promoción de las capacidades sociales, ambientales y productivas de la población de clasificadores como gestora pública del manejo de residuos sólidos reciclables de la ciudad.

²⁹“¿Qué es Basura Cero?”, página de la UAESP. Disponible en:
http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=51

5.3.2 Diseño del Plan de Inclusión de la Población Recicladora

En ese contexto, la UAESP presentó en marzo de 2012 un **“Esquema de metas a cumplir para la inclusión de la población recicladora en la gestión pública de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá D.C.”**. El plan fue aceptado por la Corte Constitucional en abril de 2012 y comenzó a ser implementado. Además, la UAESP estableció un convenio con la Universidad Distrital para desarrollar un nuevo censo de clasificadores que presentó sus resultados en noviembre del mismo año (PARRA, 2014).

El objetivo central del Plan de Inclusión es implementar un cambio de paradigma en la gestión integrada de los residuos sólidos, la cual debe estructurarse prioritariamente hacia la separación de los residuos en origen y el reciclaje. En ese contexto, se plantea entregar la actividad de recolección, transporte y clasificación de los residuos reciclables a empresas conformadas exclusivamente por clasificadores, debidamente censados y carnetizados, quienes recibirán una remuneración por su trabajo y el apoyo del Estado para la organización empresarial y la financiación de los equipos necesarios para realizar la labor en condiciones dignas (UAESP, 2012).

El Plan de Inclusión está estructurado en **seis metas generales**, a las cuales se les atribuye un número determinado de estrategias que determinan las líneas de acción a seguir. A su vez, a cada estrategia se le asocia un **medio de verificación, un tiempo de cumplimiento y un indicador de seguimiento**. A continuación se detallarán las metas generales y sus estrategias principales asociadas.

METAS	ESTRATEGIAS
<p>1. Garantizar que el 100% de la población de Bogotá conozca el programa Basura Cero, separe en origen y disponga el material recuperable en las rutas de recolección.</p>	<p>Impartir información sobre separación en origen a la totalidad de los estudiantes de bachillerato de Bogotá. Visitar jardines infantiles, comedores comunitarios, tiendas y establecimientos comerciales para difundir el programa Basura Cero y vincularlos con el programa de separación en origen.</p>
<p>2. Reorganizar el servicio público de aseo reorientado hacia el aprovechamiento, de manera tal que los recicladores participen como prestadores del mismo en óptimas condiciones, a través de empresas, centros de acopio y parques de reciclaje autorizados. El Distrito dotará la infraestructura básica para este fin.</p>	<p>Crear las unidades empresariales de recicladores, necesarias para la prestación del servicio de recolección, transporte y acopio de materiales reciclables en toda la ciudad. Capacitar y acompañar a los recicladores en el proceso de formación de empresas. Dotar a las empresas del equipamiento necesario para realizar su labor. Crear seis parques de reciclaje para la transformación de materiales reciclables.</p>
<p>3. Formalizar al 100% de la población de recicladores, haciendo efectiva la remuneración estable por su labor y el acceso a la seguridad social.</p>	<p>Vincular formalmente como trabajadores a la totalidad de la población recicladora en empresas conformadas por ellos. Verificar que el 100% de la población recicladora cuente con equipamiento de seguridad industrial.</p>
<p>4. Desarrollar un Marco Regulatorio que garantice la separación en la fuente, la reorganización del servicio público de aseo orientado al aprovechamiento y el reconocimiento efectivo del trabajo de los recicladores de oficio.</p>	<p>Actualizar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de Bogotá. Implementar sanciones ambientales para los usuarios del servicio de aseo que no presenten los residuos de manera separada. Adoptar un decreto donde se especifique que únicamente las organizaciones de recicladores pueden recoger y transportar los residuos aprovechables.</p>
<p>5. Cubrir la prestación del servicio de aseo de material aprovechable con rutas de recolección selectiva al 100% de usuarios de Bogotá.</p>	<p>Vincular a 1104 recicladores a las rutas de recolección selectiva, una vez el sistema esté funcionando al 100%.</p>
<p>6. Asegurar la sostenibilidad técnica, económica y financiera del modelo empresarial construido con la población recicladora para el servicio de recolección, transporte, acopio, comercialización y aprovechamiento de materiales reciclables.</p>	<p>Elaborar el Reglamento Comercial y Financiero del Servicio Público de Aprovechamiento expendido por la UAESP. Realizar estudios de mercado para identificar nuevos procesos de aprovechamiento y productos finales.</p>

Fuente: UAESP, 2012

El modelo proyectado para la inclusión de los clasificadores en Bogotá se construye sobre **la introducción y el incremento progresivo de la práctica de la separación en origen** por parte de los generadores de desechos en la ciudad. Con ese objetivo, el plan incluye, como primera medida, el lanzamiento de **un operativo masivo de sensibilización** a todos los bogotanos para disminuir la producción de residuos y promover su separación. La primera estrategia de difusión se denomina “plan de choque” ya que se prevé que la ciudadanía de Bogotá esté al tanto de la política Basura Cero en un lapso de cien días. Luego, se prevé implementar una comunicación permanente y constante durante los cuatro años del mandato municipal, de 2012 a 2015.

Como instrumento de la estrategia de comunicación se prevé la participación de 2000 clasificadores en las campañas de información y sensibilización a la población, mediante visitas a escuelas y liceos y talleres sobre la separación en origen en unidades residenciales. Por otra parte, el operativo de sensibilización pretende emplear a estudiantes de carreras medio ambientales como pasantes para difundir el programa con los clasificadores.



Fuente: UAESP, 2012

La estrategia de comunicación busca promover un cambio cultural tendiente a la superación de prejuicios que pesan sobre la población de clasificadores con el objetivo de dignificar el oficio

Es interesante constatar que **la estrategia de comunicación** tiene un componente orientado a la promover un cambio cultural tendiente a la superación de prejuicios que pesan sobre la población de clasificadores con el objetivo de dignificar el oficio y a quienes lo realizan. El mensaje principal que se trata de transmitir es el papel del clasificador como actor protagónico en las actividades de reciclaje.

En un segundo momento, se prevé la organización de talleres y conferencias donde la población pueda emitir opiniones sobre los nuevos hábitos de comportamiento adquiridos frente al tema de la separación en origen. Para conocer el impacto de la campaña, se pretende realizar un monitoreo de la difusión del programa cada ocho meses, con el fin de conocer los medios de difusión más efectivos y determinar los públicos que conocen la propuesta (UAESP, 2012).

A medida que la ciudadanía va conociendo e incorporando los cambios estructurales en la gestión de los residuos, se efectúa el **censo de clasificadores** para identificar a la población receptora del Plan de Inclusión. Además, se inicia un proceso de identificación de las organizaciones de clasificadores ya existentes y un relevamiento de los lugares de clasificación y los centros de acopio privados e informales. El objetivo es establecer un **diagnóstico de las características territoriales del trabajo informal de los clasificadores** inserido en el contexto más amplio de la cadena de valor del reciclaje.

Tras la etapa de diagnóstico, se inicia un proceso de **fortalecimiento organizacional y empresarial** de seis meses con las organizaciones informales de clasificadores, con el objetivo de constituir las primeras **“Organizaciones de Recicladores Autorizadas”** (ORA). Se estima que la puesta en marcha del sistema con las primeras ORA se desarrollará en un plazo entre 6 a 12 meses.

El proceso organizativo-empresarial de los clasificadores para la prestación del servicio público de reciclaje es el eje fundamental del modelo. La UAESP propone que las ORA sean los principales focos de formalización y regularización empresarial del trabajo de los clasificadores. Las organizaciones autorizadas, una figura jurídica propuesta por la Corte Constitucional, pasan a ser un requisito para suscribir contratos de prestación de servicios de recolección y transporte de residuos en áreas específicas de la ciudad.

Mediante la formalización de las ORA, se propone un **modelo de creación de empresas**, lo que incluye requerimientos en materia de asistencia técnica, personal calificado,

El objetivo es que las organizaciones de clasificadores se tornen empresas sustentables, competitivas y con posibilidad de crecimiento

conocimientos especializados e innovación tecnológica. En los términos del Plan de Inclusión, *“de la intervención se espera la inclusión efectiva y eficiente de la cadena productiva de reciclaje, a través de la generación de empresas sostenibles, sustentables, competitivas, con posibilidad de crecimiento, generadoras de riqueza e ingresos dignos que mejoren el tejido productivo y social de la capital”*. Se propone entonces acompañar a las organizaciones de clasificadores en el proceso de desarrollo empresarial y estimular la vocación asociativa de los clasificadores independientes.

Luego, se plantea un esquema de doce meses para el **fortalecimiento y el seguimiento en la implementación del negocio**. El plan de seguimiento cuenta con un diagnóstico de entrada, la determinación de un esquema de metas, la implementación de planes de acción para penetrar y permanecer en el mercado, ajustes al modelo de negocio, fortalecimiento de la estructura económica y un diagnóstico de salida. El seguimiento empresarial y administrativo es ejecutado por personal de la UAESP.

Además, el plan de inclusión contiene la formación por competencias laborales a conductores, recolectores, operadores de los centros de acopio, supervisores y personal de mantenimiento. Adicionalmente a la formación específica, se capacita transversalmente en seguridad industrial, cadenas de reciclaje y condiciones de vida saludable.

A partir de los estudios de caracterización de la población de clasificadores de Bogotá, se determinó que el número probable de entidades cooperativas necesarias para prestar el servicio en toda la ciudad es de aproximadamente 60 entidades con un número promedio de 90 afiliados cada una. En el diseño inicial del Plan de Inclusión se estableció que eran necesarios dos años (de 2012 a 2014) para vincular a todos los clasificadores en organizaciones autorizadas, lo que implica formalizar a los clasificadores con experiencia asociativa así como a los clasificadores independientes.

Las primeras organizaciones autorizadas concertarán con la UAESP sus rutas de recolección selectiva de acuerdo a la producción de residuos en la ciudad y la vinculación territorial de los clasificadores ya organizados. A cada unidad empresarial formada por clasificadores se le atribuye entonces una micro-ruta para la prestación del servicio de recolección y transporte. El modelo prevé que a largo plazo la municipalidad dote a las organizaciones con vehículos motorizados, administrados únicamente por los clasificadores, para el funcionamiento operativo de las rutas de recolección.

Las rutas de recolección selectiva cubren el “calle a calle” y permiten el **contacto directo entre el clasificador y el generador de residuos**, un punto que se considera

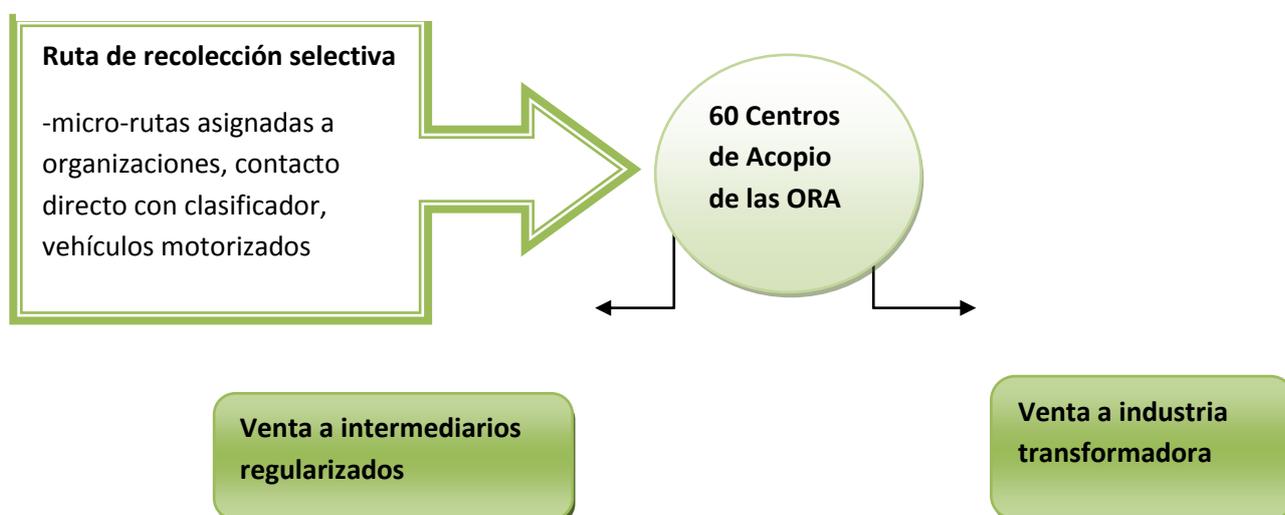
fundamental para reivindicar el papel del clasificador como gestor ambiental y para asegurar la sostenibilidad de las prácticas de separación en origen.

Una vez terminado su recorrido, las rutas llevan el material a los centros de acopio donde la población de clasificadores vinculada a las unidades empresariales desarrolla las actividades de separación, clasificación y alistamiento del material para su comercialización. El plan proyecta la creación de **60 centros de acopio públicos** para la recepción, selección y acopio de material reciclable con una capacidad de manejo de hasta 36 ton/día cada una. Cada centro de acopio debe estar dotado de maquinaria y equipos como cintas, elevadores y prensas.

Los centros de acopio de las ORA comercializan directamente con la industria transformadora o con los grandes intermediarios. A largo plazo, se prevé la creación de **seis parques de reciclaje**, de propiedad de la municipalidad pero administrados por un conjunto de ORA. En los parques de reciclaje se prestan los servicios de comercialización, aperturas de mercados, articulación con el sector productivo, producción limpia, innovación y ciencia y tecnología aplicadas.

El plan de inclusión plantea una **lógica de remuneración a los clasificadores** semejante a las de las empresas privadas que se encargan de la gestión de los residuos no reciclables, es decir un pago por cada tonelada recolectada y transportada a un centro de acopio. En consecuencia, un porcentaje de la tarifa de limpieza se transfiere directamente a los clasificadores. La tarifa dejará de remunerar exclusivamente a los concesionarios del sistema de recolección tradicional y su producto se reparte en dos grupos: los concesionarios responsables del material con destino al relleno sanitario, y los responsables de la cadena de reciclaje.

Ilustración 5. Funcionamiento operativo del Plan de Inclusión de la población recicladora (2012)



Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Inclusión de la Población Recicladora UAESP, 2012.

El Plan de Inclusión no desarrolla una sección específica sobre los mecanismos de seguimiento de las medidas adoptadas. Sin embargo, se destaca que los clasificadores deben apoyar al sistema de monitoreo y control de separación en la fuente, a través del seguimiento y registro de la calidad del material reciclable y de la tasa de rechazo.

En cuanto a la articulación de la política de inclusión de los clasificadores con otros programas, el Plan cuenta con un capítulo intitulado **“Acción interinstitucional para el desarrollo de acciones afirmativas”**. Allí se plantea la necesidad de establecer convenios interinstitucionales que permitan atender las necesidades de la población de los clasificadores desde una perspectiva integral, es decir desde una perspectiva que contemple sus necesidades en educación, salud y vivienda³⁰. A continuación se presentan los acuerdos interinstitucionales más significativos.

Secretaría de Integración Social	<ul style="list-style-type: none"> -Vincular a los clasificadores censados al sistema de jubilaciones, a programas de comedores comunitarios, a programas específicos para la tercera edad y a planes de erradicación del trabajo infantil. -Brindar acompañamiento psicosocial a los clasificadores en la etapa de capacitación.
Secretaría de Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> -Estructurar estrategias conducentes a la bancarización de los clasificadores que faciliten el acceso al crédito. -Promover el desarrollo de cadenas productivas en el trabajo de los clasificadores.
Secretaría de Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Aumentar la cobertura en todos los niveles de la educación formal. -Desarrollar la formación empresarial en el sector del reciclaje.
Secretaría de Movilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar un plan de sustitución de los vehículos de tracción animal.
Caja de Vivienda Popular	<ul style="list-style-type: none"> -Elaborar planes de vivienda popular que permitan el reasentamiento de la población de clasificadores que viven en condiciones precarias.

Fuente: elaboración propia a partir de UAESP, 2012

Las **inversiones en el modelo de inclusión de los clasificadores** se dividen en cuatro grandes secciones: los costos asociados a la actualización del censo de clasificadores, los costos de la promoción de la separación en origen (campañas educativas, talleres de formación, etc.), la promoción de las capacidades organizativas y empresariales de

³⁰ En este caso, se hace referencia a la primera definición de integralidad tal como fue definida en la página 11.

los clasificadores (formalización, formación laboral y asistencia técnica) y las inversiones de capital (flota de transporte, uniformes, construcción de centros de acopio y parques de reciclaje, maquinaria). A continuación se detallan los costos estimados de implementación del Plan por año y los costos totales del modelo para la gestión municipal 2012-2015.

Tabla 6. Recursos estimados para la implementación del Plan de Inclusión (2012)

	2012	2013	2014	2015
Total inversiones del modelo por año(US\$)	17.300.000	17.208.000	9.500.000	8.900.000
Total inversiones para el período 2012-2015 (US\$)	52.908.000			

Fuente: UAESP, 2012

5.3.3 Implementación del Plan de Inclusión

Entre los puntos más significativos de la implementación del plan de inclusión se encuentra, como punto de partida, **la actualización del censo de clasificadores**. El censo fue concebido como una estrategia de reconocimiento territorial de los clasificadores y de sus procesos organizativos existentes, un conocimiento empírico indispensable para definir el esquema del programa de inclusión.

Asimismo, se presentó la necesidad de definir un “universo cerrado” de beneficiarios de la política, con el objetivo de evitar oportunismos. En el auto 275, la Corte Constitucional consideró que *“urge definir quiénes son los sujetos reales de las acciones afirmativas del esquema”*. Entonces, con el censo se buscó identificar a la totalidad de la población organizada o independiente dedicada al oficio del reciclaje.

El censo, realizado por la UAESP en convenio con la Universidad Distrital, fue lanzado en abril de 2012 y presentó sus resultados en noviembre del mismo año. Se elaboró a partir una metodología que tomaba en cuenta la condición itinerante del trabajo de los clasificadores. Es decir que, en vez de generar una convocatoria censal se reconoció a los diferentes intermediarios de la cadena de reciclaje como puntos censales.

Los 270 encuestadores que participaron del censo se distribuyeron entonces en 1080 depósitos previamente identificados en un proceso de relevamiento de pequeños y medianos intermediarios de Bogotá. Allí se estableció una observación permanente durante las horas de atención de los centros de acopio que permitió identificar a la población de clasificadores. El objetivo era tener una noción cuantitativa de la cantidad

de clasificadores que trabajan en la ciudad pero también una caracterización claramente cualitativa de su situación socio-económica y de sus vínculos con los otros eslabones de la cadena del reciclaje urbano³¹.

El censo identificó a 13.500 clasificadores en Bogotá. A partir de la información generada, se creó un **Registro Único de Recicladores de Oficio** (RURO). El **proceso pos-censo**, se inició en noviembre de 2012 con el objetivo de reconocer los contextos barriales y habitacionales de los miembros de sus familias. Además, al ser el reciclaje informal un trabajo colectivo, se buscó reconocer y tipificar a las unidades familiares que funcionan como unidades productivas. El proceso pos-censo reconoció que hay alrededor de 20.000 personas en Bogotá vinculadas a la clasificación y venta de residuos³².

El punto de partida de la implementación fue el relevamiento de intermediarios y el censo de clasificadores, indispensable para determinar un universo cerrado de beneficiarios del Plan de Inclusión

A dos años de su lanzamiento, **el balance de la implementación del Plan de Inclusión** presenta puntos en los que se ha avanzado y otros que todavía no han sido atendidos. Se constata sobre todo que ante la dificultad de implementar en el corto plazo un esquema de cambios drásticos y medidas ambiciosas, se han implementado varias medidas originalmente no previstas para atender la situación de vida precaria de los clasificadores.

Primero, se creó un **sistema de remuneración a los clasificadores** que permite pagar a los clasificadores a título personal, amparados en la figura de productores marginales de bienes y servicios. De hecho, la Ley 142 de servicios públicos permite favorecer a personas naturales que producen bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos. La administración optó ampararse en esta figura jurídica ya que se consideró que la recuperación y el transporte de residuos dispuestos en el espacio público constituyen servicios de carácter público.

Desde marzo de 2013, la administración municipal remunera a cada clasificador por la cantidad de material reciclable que recolecta y registra en los centros de pesaje habilitados³³. Con ese objetivo, se inició previamente un **proceso de bancarización**

³¹ Parra, Federico. Ex director del Plan de Inclusión de la Población Recicladora. Entrevista realizada el 15 de agosto de 2014. Transcripción en Anexo.

³² Parra, Federico. op.cit.

³³ "Distrito entrega primer pago a recicladores", Oficina de Prensa de la Alcaldía de Bogotá, 3/22/2013. Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/article/distrito-entrega-primer-pago-recicladores>

popular que consiste en que cada clasificador abra una cuenta bancaria con un mínimo de requisitos. Actualmente, aproximadamente 7000 clasificadores (de los 13500 identificados) reciben un pago cada dos meses que proviene de **una reestructuración de la tarifa municipal de limpieza**. En definitiva, la tarifa fue repartida en dos: una parte para las empresas y otra parte para los clasificadores. Los clasificadores inscritos en el programa reciben un pago equivalente a 87.000 pesos colombianos (50 dólares) por tonelada recolectada y transportada (PARRA, 2014).

Este proceso se vio acompañado de un **reconocimiento y habilitación de un número determinado de depósitos privados** como centros de pesaje. El esquema inicial pretendía reemplazar a los intermediarios privados por centros de acopio públicos. Pero el uso del suelo en la ciudad es restringido y la construcción de los centros de acopio conlleva requisitos exigentes. En definitiva, la construcción de 60 centros de acopio es una política de largo plazo.

La administración cedió entonces a la solicitud del gremio de clasificadores de reconocer a algunos depósitos privados como centros de pesaje y registro oficial del material recolectado. Entonces, de los 1800 depósitos donde se vende material reciclable, el gobierno municipal habilitó 250 depósitos en las cuales cualquier clasificador censado y bancarizado puede registrar la cantidad de material recogido diariamente, una condición para acceder a la remuneración individual.

“La idea es que un reciclador que hace su ruta en un determinado sector lleve hasta ese punto [bodega habilitada], pese el material, registre cuánto fue que recolectó y transportó, venda el material allí, reciba un pago por el material vendido y después de dos meses reciba otro pago individual por lo que reportan las planillas que él recolectó y transportó”³⁴.

El ingreso de los clasificadores proviene, por un lado, de la remuneración que le da la municipalidad por el servicio de recolección y transporte de residuos y por el otro lado, del valor de la transacción comercial del material en la cadena del reciclaje.

Otra medida significativa en la inclusión de los clasificadores es el **Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal (VTA)**. En el año 2012, la Secretaría de Movilidad junto con la UAESP se encargaron de actualizar el censo de VTA en la ciudad de Bogotá. A partir del relevamiento del censo se elaboró un programa por el cual beneficiarios podían sustituir sus VTA por una compensación equivalente a 21 millones de pesos colombianos (US\$ 10.200) en modalidad de vehículo motorizado, plan de negocios o vivienda (PARRA, 2014).

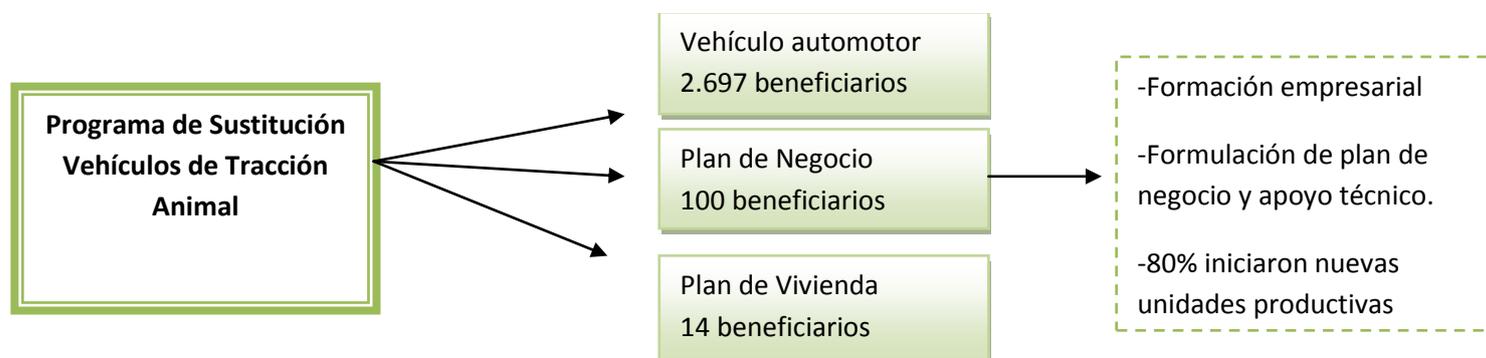
³⁴Parra, Federico. op.cit.

El programa fue implementado por la Secretaría de la Movilidad, para la sustitución por vehículos, por la Secretaría de Vivienda para la sustitución por viviendas, y por la Secretaría de Desarrollo Económico para la sustitución por planes de negocios. El programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá tenía una población objetivo de 2.890 beneficiarios de los cuales 2.697 tomaron la alternativa de vehículo automotor, 100 eligieron los planes de negocios y 14 optaron por la vivienda³⁵. La circulación de carros de caballos en Bogotá quedó prohibida a partir de enero de 2014.

La Secretaría de Desarrollo Económico (SDDE) apoyó a 100 clasificadores (55 hombres y 45 mujeres) que optaron por **la alternativa de Plan de Negocio**. El objetivo del programa era brindar herramientas necesarias para la creación de unidades productivas como nuevas alternativas económicas para la generación de ingresos. El programa se ejecutó de abril a diciembre de 2013 y se basó en 50 horas de módulos grupales de formación. En términos de contenidos, se privilegiaron los estudios de mercado, los estudios técnicos relativos a la operación del negocio y los estudios económicos (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2014).

Luego de la formación, los clasificadores debían proponer un plan de negocio y recibían la asesoría y el seguimiento de la Subdirección de Emprendimiento de la SDDE para la formulación y la puesta en marcha de las unidades productivas. 80% de los clasificadores atendidos iniciaron una unidad productiva con el programa de sustitución y 17% de los clasificadores usaron el apoyo técnico para ampliar sus negocios en actividades relacionadas con el reciclaje. La mayoría de los nuevos empresarios optaron por la puesta en marcha de negocios de comercialización como supermercados, kioscos y pañaleras (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2014).

Ilustración 6. Implementación del Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal (2012)



Fuente: elaboración propia a partir de ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2014

³⁵ "Secretaría de Movilidad cierra con balance positivo, recepción de equinos del programa de sustitución de VTA", 26/12/2013. Oficina de Prensa de la Alcaldía de Bogotá. Disponible en: <http://bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/5409-secretaria-de-movilidad-cierra-con-balance-positivo-recepcion-de-equinos-del-programa-sustitucion-de-vta>

Es interesante destacar que la implementación del plan de inclusión durante los dos primeros años del mandato de Gustavo Petro como alcalde de Bogotá fue concomitante a una **grave crisis de gobernabilidad** que tuvo su origen en el cambio que la nueva administración proponía en la gestión de los residuos sólidos municipales. De hecho, paralelamente al Plan de Inclusión de la Población Recicladora, la administración de Petro se planteó **retomar el carácter público de los servicios de recolección de residuos**

en la ciudad que había estado en manos de empresas privadas desde 1994.

La crisis de gobernabilidad que se dio en Bogotá mostró hasta qué punto un cambio de paradigma en la gestión de los residuos municipales puede desencadenar conflictos de interés entre el sector público y el sector privado

La nueva administración consideró que para asegurar la gobernabilidad necesaria en frecuencias y rutas de recolección así como para poder implementar la inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos y las políticas de basura cero era necesario que la recolección de los residuos urbanos fuera competencia de la municipalidad y no de empresas que asociaban la producción de desechos al lucro. La gestión de Petro decidió entonces re-municipalizar la gestión de residuos y creó una empresa pública con ese fin. Esta medida fue duramente criticada por diferentes instancias gubernamentales nacionales y por entes de control a nivel nacional.

En diciembre de 2013 la Procuraduría de la Nación acusó al alcalde Petro de haber actuado irresponsablemente en la retoma pública del servicio de recolección y transporte de residuos ya que la empresa pública no contaba con las reales capacidades operativas para desarrollar esta actividad, lo que puso en peligro sanitario a la ciudad al acumularse la basura en las calles (PARRA, 2014). Gustavo Petro fue entonces destituido por la Procuraduría y apeló a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, proceso mediante el cual fue restituido.

En su defensa, Petro evidenció irregularidades de la parte de las empresas privadas de recolección de residuos, días y semanas antes de la retoma del servicio por parte de la empresa pública, con el fin de incrementar el número de residuos en las calles para hacer colapsar la empresa pública. Actualmente, la administración del alcalde Petro debió re-entregar a las empresas privadas de recolección y transporte de residuos la mitad de la ciudad, quedando la empresa pública con esta competencia en el resto de la ciudad.

El reciclaje es un principio rector de Basura Cero y los clasificadores son los agentes ambientales que transforman el residuo en recurso

La crisis de gobernabilidad que se dio en Bogotá mostró hasta qué punto un cambio de paradigma en la gestión de los residuos municipales puede desencadenar conflictos de interés entre el sector público y el sector privado. Se podría interpretar como una reacción de ciertos actores al cambio de paradigma que el alcalde estaba implementando basado en la **retoma del control municipal en la gestión de los**

residuos con una clara orientación política marcada hacia la implementación de las políticas de Basura Cero.

Además, este conflicto muestra cómo las iniciativas públicas de inclusión de los clasificadores en un manejo más sustentable de los residuos se enmarcan en un contexto más amplio y complejo de creciente **mercantilización de los residuos** en el cual los múltiples actores involucrados pueden llegar a enfrentarse para garantizar su acceso a éstos.

En conclusión, la crisis de gobernabilidad pudo haber sido un factor que limitó o retrasó la implementación del plan de inclusión de clasificadores en la ciudad de Bogotá. En todo caso, las duras críticas al gobierno municipal y la inestabilidad política que esto generó pudieron poner en riesgo el proceso de reconocimiento e inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos.

5.4 Evaluación del Plan de Inclusión de la Población Recicladora de Bogotá

5.4.1 Evaluación del diseño

Como primer punto fuerte del Plan se destaca su diseño desde un enfoque participativo. El Plan de Inclusión surgió como resultado de un proceso de concertación y de debate propositivo entre la administración y las organizaciones de clasificadores. Las organizaciones fueron consultadas para diseñar las acciones afirmativas con el objetivo de mejorar la calidad de vida y de trabajo de los clasificadores y para definir cómo se podría incluir a esta población en el sistema público de gestión de residuos. Además, las organizaciones proporcionaron insumos al proceso, por ejemplo su análisis del sistema tarifario, cifras y balances de sus centros de acopio, caracterización del mercado, de los precios y de la calidad de los materiales (UAESP, 2012).

Segundo, en términos del nivel jerárquico de la política, se destaca que el Plan de Inclusión está comprendido en la política municipal Basura Cero. En este sentido, existe una gran coherencia vertical entre los objetivos generales de Basura Cero que apuntan hacia una gestión más sustentable de los residuos y los objetivos del Plan de Inclusión de los clasificadores que buscan incluir a esta población en la gestión de los residuos. El reciclaje es un principio rector de Basura Cero y los clasificadores son la estrategia, los agentes ambientales que viabilizan la valorización de los residuos reciclables, transformando el residuo en recurso.

Tercero, si se analiza la *forma* en la cual se presenta el Plan de Inclusión, recalcamos el esquema de grandes metas con sus estrategias determinadas, sus medios de verificación, tiempos de cumplimiento e indicadores correspondientes. Se trata entonces de un diseño articulado que presenta las líneas de acción y los mecanismos de seguimiento asociados a cada medida.

Por otro lado, en términos de *contenido* de la política, se identifica como una gran fortaleza del Plan su capacidad de plantear un **cambio de paradigma para la inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos desde una perspectiva de derechos**. En Bogotá, la inclusión de los clasificadores nace de una lucha política de varios años desde los movimientos de clasificadores organizados para tener acceso a las licitaciones públicas de recolección y transporte de residuos. Los derechos de los clasificadores fueron reconocidos por la Corte Constitucional que obligó a los gobiernos municipales a diseñar acciones afirmativas en favor de éstos.

Esta coyuntura socio-política llevó a una **elaboración determinada del problema público** vinculada al trabajo informal de los clasificadores. Tanto los clasificadores como la Corte elaboraron un paradigma en el que, si bien se reconocía la condición de pobreza y vulnerabilidad de esta población, se destacaba su aporte significativo a la gestión pública de los residuos municipales y el aporte económico y ambiental derivado de su trabajo.

El conocimiento de la cadena de valor informal de reciclaje urbano llevó a visibilizar que el trabajo de los clasificadores constituía un subsistema del sistema de recolección, transporte y reciclaje existente. Por ende, si el trabajo del clasificador genera plusvalías y beneficios ambientales, debe ser formalizado para que mejoren las condiciones en las que

El Plan de Inclusión surgió como resultado de un proceso de concertación y de debate propositivo entre la administración y las organizaciones de clasificadores

se efectúa³⁶. Esta conceptualización, llevada a la arena pública por orden de la Corte Constitucional, fue materializada en el Plan de Inclusión.

Uno de los aportes más significativos de la política es entonces *“por un lado, la transformación de paradigmas relativos al reconocimiento de sectores informales como potenciales gestores de bienes y servicios públicos, y por el otro lado el reconocimiento específico de la población recicladora como parte de la solución, en un sistema de manejo de residuos que privilegia el aprovechamiento sobre la producción, transporte y enterramiento de basuras”* (PARRA, 2014).

El cambio de paradigma esencial reside en pasar de una perspectiva en la que los clasificadores son socialmente discriminados por ejercer un trabajo informal en condiciones precarias a ser reconocidos como **agentes ambientales** en el contexto de valorización de su trabajo asociado al cuidado del medio ambiente.

En este sentido, se trata de una **política integral** porque plantea **medidas estructurales que modifican el sistema de gestión de residuos** con el objetivo de atribuir exclusivamente a los clasificadores organizados el manejo, el tratamiento y la venta de los residuos reciclables³⁷. En otras palabras, el plan responde a largo plazo al problema planteado mediante medidas estructurales y no simplemente asistencialistas para con los clasificadores.

Sin embargo, la integralidad de la política depende de cómo las instituciones plantean el problema público. Desde la óptica de las instituciones uruguayas, la integralidad de la política dirigida a clasificadores se mide según su capacidad para atender las diferentes áreas que componen el problema social (educación, salud, vivienda, trabajo infantil...). Desde esta perspectiva, la política colombiana dirigida a los clasificadores también es integral: si bien el énfasis está puesto en la **inclusión productiva**, la política está articulada horizontalmente con programas intersectoriales que aseguran el tratamiento de las problemáticas “sociales” ligadas a las condiciones de vulnerabilidad y de pobreza en las que viven los clasificadores.

Con todo, la política de inclusión de los clasificadores ha estado marcada por varias **debilidades** en su diseño. Se constata que las metas pueden considerarse excesivas en función del tiempo de gestión (cuatro años para un mandato municipal) y en función de los recursos movilizados. Por un lado, el Plan tiene como objetivo la formalización de la totalidad de los clasificadores (13.500 según el censo de 2012) y su organización en nuevas unidades empresariales autorizadas con el fin de prestar el servicio de

³⁶Para profundizar en la reflexión sobre la importancia del reconocimiento para la elaboración de las políticas para clasificadores, referirse a la entrevista a Federico Parra.

³⁷ En este caso, se hace referencia al segundo sentido de la integralidad tal como fue definida en la página 11.

recolección y transporte de residuos. Por otro lado, el plan tiene como medida la creación de sesenta centros de acopio públicos donde se clasifica el material y se prepara para su comercialización.

Con respecto al primer objetivo mencionado, se destaca que muy difícilmente se logra organizar a corto plazo a una población tradicionalmente marginalizada y con hábitos laborales asociados a la informalidad. En otras palabras, *“los tiempos de desarrollo del Plan no se compadecen de la realidad sociocultural de la población recicladora”* (PARRA, 2014).

Parece existir un **desfasaje entre la temporalidad de las transformaciones sociales y la temporalidad de la gestión pública**. La formalización de los clasificadores y su adaptación al rol de agentes ambientales en el contexto del nuevo paradigma de gestión de residuos son procesos graduales, aun cuando son acompañados por técnicos de la administración y existe la voluntad política de generar cambios en este sentido.

Además, la ciudadanía también debe adaptarse progresivamente a generar hábitos de separación en origen y a entregar los residuos reciclables a los clasificadores. La incorporación de nuevos comportamientos ciudadanos puede generar resistencias al comienzo si consideramos la inmersión en un modelo cultural donde la gran parte de la población no es responsable de los desechos que genera.

En cuanto al segundo objetivo mencionado, el de la construcción de los centros de acopio y parques de reciclaje, se considera que resulta poco viable técnicamente en tan corto tiempo, ya que los usos del suelo en las ciudades densamente pobladas son restringidos y además los requisitos legales para instalar plantas de clasificación pueden ser exigentes en cuanto a las características de la construcción.

Desde un punto de vista socio-político, destacamos también que la creación de centros de acopio nuevos busca reemplazar a los pequeños y medianos depósitos, intermediarios tradicionales de la cadena de valor del reciclaje informal. En definitiva, el modelo establece que las organizaciones de clasificadores sean quienes transformen y vendan el material reciclable, sin pasar por los intermediarios. Sin embargo, hay que subrayar que existen más de 1500 pequeños y medianos depósitos en la ciudad de

Hay un desfase entre la temporalidad prevista para el cumplimiento de las metas del Plan y la temporalidad de las transformaciones sociales subyacentes al cambio en el sistema de gestión de residuos

Bogotá. La población que trabaja en los depósitos también participa de la cadena de valor del reciclaje informal y muchos de ellos se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad (UAESP, 2012). El Plan de Inclusión no prevé ninguna medida que considere cual puede ser el papel de los depósitos en el sistema público de reciclaje.

5.4.2 Evaluación de la implementación

La elaboración de metas ambiciosas llevó a la implementación de medidas provisionales que no estaban previstas en el Plan, como la regularización de 250 depósitos privados

El primer punto a destacar que caracteriza el caso bogotano es la **voluntad política** que existe, de la parte de la administración pública, para diseñar e implementar una política orientada a integrar a los clasificadores en la gestión de residuos. En este caso, la administración municipal dirigida por Gustavo Petro introdujo la idea de diseñar un nuevo paradigma para la gestión de los residuos en Bogotá desde la campaña electoral. En este sentido, si la administración tuvo el impulso para transformar las sentencias de la Corte Constitucional en una política integral de inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos fue porque existió una clara voluntad política que actuó como facilitadora en la implementación de políticas innovadoras.

Como primera **fortaleza de la implementación**, se señalan las medidas de identificación y caracterización de los clasificadores, es decir las acciones que tienen como objetivo cuantificar y cualificar el universo cerrado que será objeto de una política específica. El plan de inclusión se basa en un diagnóstico de la situación de los clasificadores que se elabora a partir de un censo llevado a cabo en el 2012, complementado por un proceso post-censo cualitativo de corte etnográfico. Con el material del censo, las primeras medidas tuvieron como objetivo reconocer formalmente a los clasificadores, mediante su carnetización e inscripción en el Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO).

2500 clasificadores difundieron el programa Basura Cero en unidades residenciales, comercios e instituciones educativas

Generar conocimiento a propósito de la población de clasificadores, sus hábitos de trabajo y sus dinámicas territoriales parece ser una primera fase fundamental para, por un lado generar reconocimiento político y social, y por el otro lado poder diseñar políticas que respondan de manera adecuada e integral al problema público.

Entre otras fortalezas de la implementación se encuentra **la campaña de comunicación** implementada masivamente en medios de comunicación y mediante visitas puerta a puerta en residencias y comercios con el objetivo de informar a los generadores sobre las directrices del programa Basura Cero. Además, se hizo un trabajo educativo con escuelas y colegios donde se instalaron puntos ecológicos para separar los residuos y gran parte de las visitas de sensibilización fueron hechas por 2500 clasificadores capacitados para visitar las localidades.

La campaña de comunicación fue una fortaleza del programa en parte por su alcance masivo y a diferentes tipos de públicos (escuelas, comercios, residencias, instituciones, etc.) y también porque supo articular eficazmente las variables medioambientales con las variables sociales ligadas a la inclusión de una población tradicionalmente marginalizada. Las campañas tienen un especial énfasis en visibilizar al clasificador como “gestor ambiental” y “amigo del planeta” y en transmitir la idea de que los generadores de residuos son responsables de la limpieza de la ciudad y de la protección del ambiente. Las publicidades logran, mediante un tono lúdico y liviano, transmitir claramente los objetivos principales de la política Basura Cero e informar a los generadores cómo contribuir de manera simple.

El punto central de la implementación del Plan de Inclusión, que puede ser considerado como uno de sus principales problemas, fue que varias de las medidas que fueron implementadas lo fueron “provisoriamente” ya que era muy difícil atenerse a las metas del plan original. Esto sucedió por ejemplo con la meta de construir sesenta centros de acopio públicos. Finalmente, en el proceso de implementación y ante la dificultad de cumplir con la meta, la administración decidió emprender **un proceso de habilitación y regularización de algunos depósitos** donde los clasificadores podrían hacer pesajes oficiales para luego recibir su remuneración por tonelada recolectada y transportada. En definitiva, esta medida surgió cuando el plan ya estaba siendo implementado y a raíz de la identificación de las principales dificultades de su implementación.

Sin embargo, esta situación refleja un problema de diseño que culmina en la “no implementación” de ciertas medidas previstas. Es un problema similar al vinculado a la meta de organizar a los clasificadores en cooperativas nuevas, las organizaciones autorizadas. **Se elaboran metas ambiciosas en el corto plazo** en las cuales **el Estado trata de sustituirse a la cadena de valor existente** mediante nuevas organizaciones y nuevos depósitos públicos. La implementación del Plan llevó a la administración a percibir que era más viable técnica y económicamente regularizar algunos de los depósitos existentes. La regularización se llevó a cabo mediante una flexibilización de

la normativa de regulación de los depósitos privados, que dejó habilitados 250 depósitos de los 1500 que había en la ciudad.

Desde el ámbito de la elaboración de políticas públicas, se puede decir que la política de inclusión de los clasificadores en Bogotá se va implementando de manera incremental y gradual, en una dinámica de ensayo y error, contrariamente a su diseño estructurado en etapas claramente definidas. Por un lado, implementar en los hechos medidas diferentes a las medidas previstas en el Plan original presupone un doble gasto en recursos humanos y financieros: el gasto asociado a la formulación original del Plan y el gasto asociado a su reformulación.

Por otro lado, la “no implementación” de ciertas medidas de la política, diseñada para resolver de manera estructural el problema, puede poner en riesgo su carácter de política integral, es decir que pone en riesgo en este caso su capacidad para mejorar de manera duradera las condiciones de vida y de trabajo de los clasificadores como grupo social. Es decir que el Plan de Inclusión fue formulado para ser una respuesta integral al problema, pero su implementación se basa en algunas medidas a veces aisladas, como la remuneración a los clasificadores o la sustitución de vehículos de tracción animal. Esto no necesariamente quiere decir que las políticas implementadas sean menos eficaces. Pero, ¿cómo saber si la implementación de medidas separadas mejoran globalmente las condiciones de vida de un grupo socio-económico? A medida que la implementación se separa del diseño original del Plan, se ponen en riesgo las capacidades para evaluar sus resultados.

El último problema de implementación tuvo que ver con la organización de los clasificadores en Organizaciones Autorizadas. Si bien es una figura que existía en la ley de servicios públicos, surgieron varias dificultades porque todavía no se ha reglamentado a nivel nacional cuáles son los requisitos para formarlas ni cómo se les remunera por el servicio de recolección. Por eso, Bogotá ha generado su propio modelo de validación que ha sido complicado de aplicar por causa del oportunismo de muchas organizaciones que surgen para poder prestar servicios de recolección y transporte de residuos pero que no están integradas por clasificadores³⁸.

³⁸ Parra, Federico. op.cit.

5.4.3 Evaluación de resultados

A continuación se presenta una tabla con los avances más significativos en función de las metas principales de la política. Los resultados presentados se basan en un informe de gestión del Plan de Inclusión redactado por la UAESP y publicado el 31 de marzo de 2014.

METAS	ACTIVIDADES Y RESULTADOS
<p>Meta 1 : Garantizar que el 100% de la población de Bogotá conozca el programa Basura Cero</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2.506 recicladores capacitados para visitar localidades informando sobre Basura Cero. • Visitas de sensibilización: 291.408 unidades residenciales, 214.555 establecimientos comerciales, 273 pequeños comercios. • 100% de escuelas públicas (357) y 68% (1379) de colegios privados informados sobre Basura Cero. • 566 puntos ecológicos adquiridos para las escuelas y colegios. • 3.414 maestros informados sobre el programa Basura Cero y 782 vinculados a la Red Ambiental de Maestros. • Divulgación de pieza virtual sobre el programa en tableros electrónicos de todas las paradas de ómnibus. • Publicación de mensajes en 36 emisoras de alta audiencia • 19 mesas de trabajo sobre Basura Cero constituidas a nivel barrial
<p>Meta 2: Reorganizar el servicio público de aseo reorientado hacia el aprovechamiento, de manera tal que los recicladores participen como operadores del servicio en óptimas condiciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 13.757 recicladores censados • 6.586 recicladores carnetizados (35,9% de los censados) • 6.652 recicladores bancarizados (36,3% de los censados) • 18.335 recicladores inscriptos en el Registro Único (RURO) – proceso de reconocimiento post-censo. • 32 organizaciones autorizadas (ORA) habilitadas, 15 organizaciones en proceso de habilitación. • Habilitación de 250 centros de pesaje privados y 6 públicos.

	<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 11.600.000 invertidos en el programa de sustitución de VTA, 2700 vehículos entregados. • US\$ 5.025.500 invertidos desde marzo 2013 a marzo 2014 para la remuneración de los clasificadores. • 116.107 toneladas de material reciclable recolectado de marzo 2013 a marzo 2014.
Meta 3: Desarrollar el marco regulatorio que garantice la reorganización del servicio público de aseo orientado al aprovechamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Comité Interinstitucional de Seguimiento del Plan de Manejo de Residuos Sólidos. • Incorporación de un delegado elegido por los representantes de los recicladores en el Comité. • Definición de un esquema operativo para la aplicación de sanciones ambientales.
Meta 4: Brindar el acompañamiento requerido por la población recicladora en materia de inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> • Se inició la caracterización del núcleo familiar del reciclador por medio de las organizaciones de recicladores • Se realizó el censo de habitantes de la calle que hacen reciclaje y se inició su proceso de cedulaación.
Meta 5: Cubrir la prestación del servicio de aseo de material aprovechable con rutas de recolección selectiva, al 100% de usuarios de Bogotá.	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación de 338 micro-rutas selectivas coordinadas con los clasificadores que cubren 40% de la ciudad.
Meta 6: Asegurar la sostenibilidad técnica, económica y financiera del modelo empresarial construido con la población recicladora.	Sin información.

Fuente: UAESP, 2014

A un año de su finalización (diciembre de 2015), **los avances del Plan** se centran en las campañas de sensibilización con la ciudadanía, en los procesos de reconocimiento de los clasificadores y en la implementación del sistema de remuneración, que concierne a aproximadamente 40% de los clasificadores censados. Además, se ha avanzado en la elaboración de micro-rutas concertadas con los clasificadores que garantizan la recolección de residuos reciclables en 40% de la ciudad.

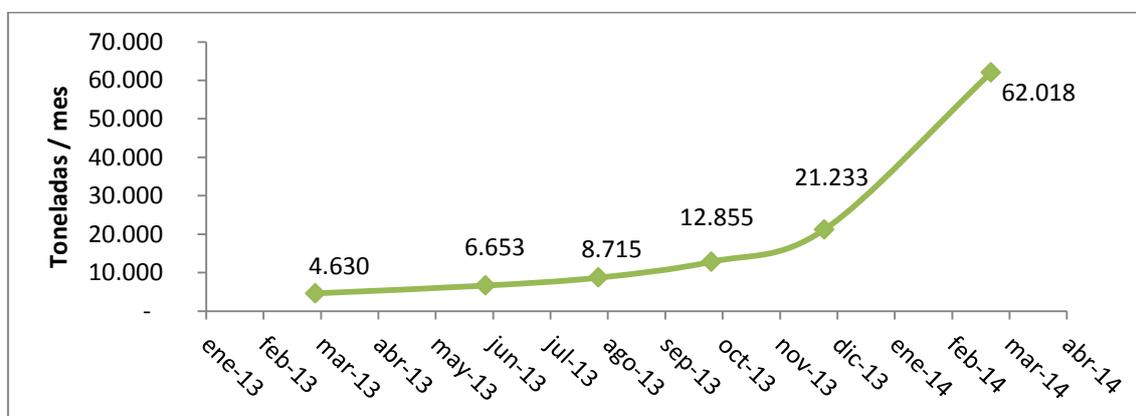
Por otro lado, **la cantidad de material recolectado** ha ido incrementando considerablemente, lo que muestra la puesta en funcionamiento del nuevo sistema regularizado de recolección y transporte de residuos reciclables. A continuación se presenta la evolución de la cantidad de material recolectado y registrado en los centros de pesaje en un año.

Tabla 7: Material recolectado y transportado en el marco del Plan de Inclusión (2013-2014)

Volumen de material reciclable recolectado y transportado (t/mes)	
Marzo 2013	4630
Junio	6653
Agosto	8715
Octubre	12855
Diciembre	21233
Marzo 2014	62018
TOTAL	116104

Fuente: UAESP, 2014

Gráfico 1. Material recolectado y transportado en el marco del Plan de Inclusión (2013-2014)



Fuente: UAESP, 2014.

Los avances son significativamente más lentos en las medidas relacionadas con la infraestructura. De los sesenta centros de acopio previstos por la administración, sólo seis fueron creados. Sin embargo, para paliar este déficit, 250 centros de pesaje en depósitos privados fueron autorizados y regularizados para facilitar el funcionamiento actual de la cadena de reciclaje. De la misma manera, no se encuentran informaciones sobre posibles avances en la construcción de los parques de reciclaje.

Por otro lado, si bien se han creado 32 organizaciones autorizadas de clasificadores, no existe ninguna información disponible sobre los avances en términos de acompañamiento técnico y organizativo por parte de la administración. Asimismo, parece existir un **déficit de información** a propósito de la implementación de los programas intersectoriales para mejorar las condiciones de vida de los clasificadores.

En este contexto, a partir de las informaciones disponibles parece difícil evaluar cuantitativamente si los clasificadores se han visto realmente beneficiados por la política de inclusión implementada en Bogotá. Por un lado, sabemos que actualmente 6652 clasificadores reciben la remuneración del Estado por los servicios ambientales, pero no sabemos si son los mismos que han sido incluidos en el programa de sustitución de VTA y si éstos también han sido considerados en los programas sociales de vivienda, salud y educación antes mencionados.

En definitiva, podemos afirmar que las estructuras institucionales y los programas para la mejora de las condiciones de vida de los clasificadores existen y que comienzan a ser implementados, siendo todavía muy temprano para medir cuál es el impacto de estas políticas en la población objetivo considerada en su integralidad.

En lo que concierne a la implementación del sistema de pagos a clasificadores por el servicio de recolección y transporte de residuos, los indicadores muestran que el número de clasificadores que reciben la remuneración ha ido aumentando. Actualmente, el 40% de los clasificadores censados reciben cada dos meses entre 100 y 200 dólares por prestar este servicio.

Tabla 8: Remuneración a clasificadores en el marco del Plan de Inclusión (2013-2014)

Períodos	Remuneración total (US\$)	Clasificadores bancarizados	Ingreso per cápita (US\$/mes)
Marzo 2013	196.200		
Junio	281.000		
Agosto	370.000		
Octubre	556.300	4958	108
Diciembre	922.000	5150	180
Marzo 2014	2.700.000	6652	405
TOTAL	5.025.500		

Fuente: UAESP, 2014

Según Federico Parra, ex director del Plan de Inclusión de la UAESP, *“la calidad de vida de los recicladores que están recibiendo el pago ha cambiado exponencialmente. Llevo 16 años trabajando con recicladores y jamás soñé siquiera que algo así podría ocurrir. Se ve el acceso a la salud, los niños que ya no tienen que salir a reciclar y los mandan efectivamente al colegio”*. Estos cambios en las condiciones de vida de los clasificadores se deben principalmente a que *“la naturaleza del reciclaje y del reciclador está cambiando. El reciclaje de trece horas seguidas, en un vehículo de tracción humana o de tracción animal, registrando un montón de bolsas para recibir tres o seis dólares al día está desapareciendo, por lo menos en la ciudad de Bogotá”*.

Para concluir, la política de inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos de Bogotá marca un cambio de paradigma en la concepción del problema público. Dejando atrás la visión sanitarista de los residuos en el marco de una gestión exclusivamente llevada a cabo por empresas privadas, se evolucionó hacia **una visión inclusiva**, que reconoce los **derechos de los clasificadores a gestionar los residuos reciclables** en el marco de un trabajo formal. El Plan de Inclusión, junto con las políticas intersectoriales, propone una solución integral al problema de la informalidad laboral de los clasificadores y apunta a mejorar las condiciones de vida de éstos como población tradicionalmente vulnerable y marginalizada.

Sin embargo, parecen haber claras distancias, por el momento, entre la concepción del Plan y su implementación real, ya que varias medidas relativas tanto a la infraestructura como al acompañamiento técnico y organizativo fueron implementadas muy parcialmente. A pesar de que existe voluntad política para implementar estas reformas, creemos que el principal obstáculo se encuentra a nivel del diseño, ya que se elaboraron medidas muy ambiciosas que difícilmente pueden ser implementadas en un período de gestión municipal. Como posible solución, se señala que la administración debería haber considerado en la etapa de diseño de la política cómo integrar a los clasificadores en la gestión de los residuos a corto plazo sin necesariamente substituirse a la cadena de valor del reciclaje existente.

En definitiva, podría ser más técnica y económicamente viable, en un corto plazo, reconocer a los intermediarios como parte esencial de la cadena de valor del reciclaje y diseñar medidas que los regularicen e integren en el sistema formal, aún si a largo plazo se pretende que los clasificadores se emancipen de estos intermediarios y puedan vender reciclables directamente a la industria mediante sus organizaciones. La implementación del Plan ha mostrado que en los hechos, para Bogotá, esta parece ser

la salida más viable a corto plazo, mientras los clasificadores se organizan y se fortalecen organizacionalmente.

Finalmente se destaca que el aprendizaje fundamental de la experiencia Bogotana es el cambio de paradigma en la gestión de los residuos. Se trata fundamentalmente de una idea: considerar al clasificador como parte de la solución para extender el reciclaje urbano y atribuirle los derechos a gestionar estos recursos. Esta visión integradora ha ido permeando las instituciones y está materializada en el Plan de Inclusión, en el contexto del programa Basura Cero.

6 PERÚ

6.1 Contexto

Perú es un caso de estudio particularmente interesante por la existencia de un marco normativo avanzado en el ámbito de la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos. El caso peruano es regional y mundialmente reconocido por haber adoptado en 2010 una ley específica que regula las actividades de los clasificadores, también conocida como “**Ley del Reciclador**”. Según un estudio de la ONG Ciudad Saludable, en Perú existen más de 108.000 clasificadores, de los cuales 21.000 trabajan en Lima y sus alrededores. Los clasificadores de Lima procesan, aproximadamente, 1800 toneladas de residuos reciclables a diario³⁹.

Un estudio cualitativo llevado a cabo por la misma organización en 2009 y elaborado a base de una muestra se centró en elucidar, por la primera vez, las condiciones de vida y de trabajo de los clasificadores urbanos. Los resultados mostraron que 67% de los clasificadores limeños eran migrantes de otras ciudades y que trabajaban con sus familias entre cinco y seis días por semana durante más de ocho horas diarias. Asimismo, el estudio reveló que 30% de los clasificadores encuestados sufrían de enfermedades respiratorias, pero que no tenían seguro médico. Por otro lado, 93% de los clasificadores encuestados sabían leer y escribir pero no habían terminado la secundaria. En definitiva, el estudio mostró la situación de vulnerabilidad y de precariedad en la que vivían los trabajadores informales de los residuos, en particular los clasificadores de la capital.

La **organización de los clasificadores peruanos** comienza en 1999 con la formación de Atiarres, la primera asociación integrada por 800 clasificadores de Lima Metropolitana. Con la promulgación de la **Ley General de Residuos Sólidos en el 2000**, la situación de los clasificadores emerge como un problema público que va ganando visibilidad, a medida que los clasificadores se organizan y reivindican sus derechos.

En 2007, se realiza el primer encuentro de clasificadores urbanos en la ciudad de Lima, convocando a clasificadores de diferentes distritos de la provincia de Lima. Los clasificadores organizados junto con la ONG Ciudad Saludable elaboran en ese período un proyecto de ley para regularizar y formalizar a los clasificadores, que presentan en 2008 al Congreso de la República. El proyecto de ley se transforma entonces en la **Ley**

³⁹ “Historia de los recicladores callejeros”, 19/10/2009, *El Comercio de Lima*. Disponible en: <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/historia-recicladores-callejeros-villanos-heroes-basural-noticia-356910>

que regula la Actividad de los Recicladores cuando es aprobada por el Congreso, que la promulga el 7 de octubre de 2009⁴⁰.

Es interesante destacar el rol que desempeñó la **ONG Ciudad Saludable** en el proceso de reconocimiento de la problemática de los clasificadores peruanos, ya que es el único caso entre los diferentes ejemplos estudiados donde **una organización de la sociedad civil** adquiere un rol protagónico en el diseño y la implementación de mecanismos de inclusión de los clasificadores. La ONG Ciudad Saludable nace en el año 2002 con el propósito de fortalecer al sector de clasificadores urbanos y de promover la inclusión económica y social de los mismos en programas de recolección selectiva en municipalidades y empresas.

Desde su fundación, el **Programa Pro-Reciclador** es uno de los programas prioritarios de la ONG. El programa se ha centrado en generar un primer contacto con los clasificadores informales, guiándolos en los trámites de cedulación y ofreciendo cursos de relaciones personales y de formación de líderes. La organización también orienta a los clasificadores en su proceso organizativo y los incentiva a que se registren como asociaciones. En definitiva, se considera que los **procesos de construcción de ciudadanía y de reconocimiento social** de los clasificadores son el primer paso para una inclusión socio-económica significativa.

Entre los logros más importantes del trabajo de la ONG con los clasificadores, se destacan:

- El diseño de la Ley N° 29419 que regula la actividad de los clasificadores junto con asociaciones de clasificadores.
- La capacitación a 11.000 clasificadores.
- La conformación de 41 asociaciones de clasificadores que trabajan con el modelo de inclusión económica y social impulsado por la ONG.
- La formalización de cien acuerdos y alianzas comerciales entre empresas compradoras de material reciclable y asociaciones de clasificadores.
- La formalización de acuerdos con gobiernos locales para implementar sistemas integrales de gestión de residuos sólidos con inclusión de clasificadores (MAÑÓN MACÍAS et al., 2014).

⁴⁰Ruiz, A.(s.f) Reciclar para la sostenibilidad (ppt).

Etapas del modelo de inclusión de los clasificadores diseñado por la ONG Ciudad Saludable:

1. Recolección de materiales en las calles y vertederos sin mayor coordinación con las autoridades municipales y con la comunidad.
2. Organización de la recolección selectiva en los barrios, conjuntamente con la autoridad municipal y con la plena colaboración de los vecinos.
3. Organización de la recolección selectiva en los barrios y empresas, conjuntamente con la autoridad municipal y con la plena colaboración de los vecinos y las empresas.
4. Organización y operación de los centros de acopio donde los mismos clasificadores envían el material para posteriormente comercializarlo con empresas o con la industria.
5. Dar valor agregado a los productos reciclables y diversificar los servicios desde la misma asociación de clasificadores, en búsqueda de una mayor integración vertical en la cadena del reciclaje.

La ONG reconoce que en la actualidad la mayoría de los clasificadores peruanos se encuentran en la primera etapa, por eso se está trabajando para lograr un avance significativo en la segunda y tercera etapa (MAÑÓN MACÍAS et al., 2014).

Entre las iniciativas más interesantes se destaca la creación de la **Mesa Nacional del Reciclaje** en noviembre de 2009, en un esfuerzo conjunto de Ciudad Saludable, el Ministerio de Medio Ambiente (MINAM) y la Asociación de Exportadores de Perú. La mesa se conforma como una iniciativa para promover negocios en la temática del reciclaje con diferentes actores del circuito productivo.

La Mesa del Reciclaje busca incentivar la cadena comercial y exportadora de materiales reciclables generando negocios inclusivos con los clasificadores organizados. Se desarrollaron ocho sesiones de la Mesa de Reciclaje entre noviembre de 2009 y diciembre de 2011. De estas sesiones surgió la formalización de acuerdos entre 30 asociaciones de clasificadores y 30 empresas exportadoras de material reciclado con sede en Lima⁴¹.

⁴¹Ruiz, A. (s.f) Mesa de Reciclaje Local. Antecedentes y Objetivos de la Mesa de Reciclaje (ppt).

La ONG Ciudad Saludable cumple entonces un rol fundamental como propulsora de un **marco institucional favorable a la inclusión socio-económica de los clasificadores** y como gestora directa de programas de inclusión de clasificadores, que van desde el primer contacto con los clasificadores independientes hasta el desarrollo de negocios inclusivos con actores empresariales dedicados a la exportación de material reciclado. Actualmente Ciudad Saludable mantiene una colaboración sostenida tanto con las mayores organizaciones de clasificadores como con el gobierno nacional y gobiernos locales.

La Mesa del Reciclaje busca incentivar la cadena comercial y exportadora de materiales reciclables generando negocios inclusivos con los clasificadores organizados

Las asociaciones de clasificadores distribuidas en el país se articulan en la **Federación Nacional de Recicladores del Perú** (creada en 2005, cuenta con 24 asociaciones a nivel nacional) y en la **Red Nacional de Recicladores de Perú** (creada en 2010, cuenta con 43 asociaciones). Los objetivos principales de las redes nacionales de clasificadores son impulsar el proceso de formalización de los clasificadores mediante la interlocución con los gobiernos locales. Actualmente, dado el marco normativo, las redes de clasificadores se encargan de desarrollar un **seguimiento de la implementación de la Ley del Reciclador** con el objetivo de generar información y transparencia para que los gobiernos locales cumplan con la normativa vigente.

6.2 Normativas

La primera normativa que se refiere a la inclusión de los clasificadores es la **Ley general de Residuos Sólidos**, ley N° 27314 del año 2000, que define como uno de los lineamientos de la política *“fomentar la formalización de las personas, operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes, teniendo en cuenta las medidas para prevenir los daños derivados de su labor, la generación de condiciones de salud y seguridad laboral, así como la valoración social y económica de su trabajo”*.

El reglamento de la Ley general de Residuos Sólidos, publicado en 2004, establece que *“las municipalidades implementarán un Programa de Formalización de Segregadores de Residuos Sólidos con miras a la constitución en micro y pequeñas empresas”*. El reglamento dispone que los clasificadores puedan constituirse en **pequeñas unidades empresariales** para prestar **servicios de recolección de residuos sólidos** en el ámbito municipal. Según la normativa, una “micro y pequeña empresa” (MYPE) en el ámbito

de la gestión de los residuos sólidos es aquella que maneja exclusivamente residuos municipales no peligrosos hasta un máximo de 20 toneladas por día.

Tanto la ley como el reglamento fijan como principios la formalización de los clasificadores entendida como la regularización de su trabajo para mejorar las condiciones sanitarias en las que se ejerce (1) y el mecanismo de formalización orientado hacia una gestión empresarial de los residuos organizada en micro empresas de clasificadores (2). Además, la normativa le atribuye la responsabilidad de la formalización de los clasificadores a los gobiernos municipales. Sin embargo, las normas no definen los criterios de diseño de los programas de formalización.

Los criterios e instrumentos para formalizar a los clasificadores surgen en 2009, con la publicación de la **ley Nº 29419, Ley que regula la actividad de los Recicladores**, redactada en conjunto por las organizaciones de clasificadores y la ONG Ciudad Saludable.

El primer artículo establece como objetivo de la ley: *“establecer el marco normativo para la regulación de las actividades de los trabajadores del reciclaje, orientada a la protección, capacitación y **promoción del desarrollo social y laboral**, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en el **manejo ecológicamente eficiente de los residuos sólidos**”*. (Art.1).

Según este artículo, el Estado debe proteger y promover el trabajo de los clasificadores, tanto para mejorar las condiciones económicas y sociales de este sector como para contribuir a un manejo más sustentable de los residuos. En este sentido, el principio rector de la inclusión de los clasificadores en la normativa peruana es similar a los principios establecidos en las normativas brasileña y colombiana: la inclusión económica y social de los clasificadores mejorará la gestión ambiental de los residuos sólidos. En definitiva, hay concordancia entre una **norma de origen social** -mejorar las condiciones de vida de un sector marginalizado- y una **norma ambiental** –mejorar la gestión de los residuos.

A continuación se detalla el contenido de la Ley del Reciclador. Al tratarse de una ley específica para regular el trabajo de los clasificadores y por la claridad de su contenido y de sus objetivos, se eligió exponerla mediante un cuadro que resume sus principios. Asimismo, se utiliza la **escala de la inclusión de los clasificadores** en la gestión de los residuos que se desarrolló en el marco conceptual de este trabajo. La escala hace referencia a las intervenciones públicas que constituyen las etapas principales del proceso teórico de inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos sólidos. El objetivo es cruzar las etapas del marco teórico de la inclusión con el contenido de la ley.

Tabla 9. Principios de la "Ley que regula la actividad de los recicladores" (2009)

ESCALA DE INCLUSIÓN	PRINCIPIOS DE LA LEY Nº29419
RECONOCIMIENTO	<p>“El Estado reconoce la actividad de los recicladores, promueve su formalización e integración a los sistemas de gestión de residuos sólidos de todas las ciudades del país” (Art.2º)</p> <p>“Los gobiernos locales mantienen un registro de inscripción de las asociaciones de recicladores para el otorgamiento de la autorización y certificación correspondiente” (Art.5º)</p>
LEGALIZACIÓN	<p>“Los recicladores formalizados a través del registro en los gobiernos locales tienen el derecho a ejercer su actividad dentro del marco establecido por la presente Ley” (Art.5º)</p> <p>“La actividad de los recicladores es regulada por los gobiernos locales. El régimen de regulación local se orienta a incorporar a los recicladores como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos.” (Art.5º)</p>
FORMALIZACIÓN	<p>“Los gobiernos locales promueven la formación de asociaciones de recicladores y de pequeñas y micro empresas especializadas en la recolección para el reciclaje y la comercialización de residuos sólidos” (Art.6º)</p>
PROFESIONALIZACIÓN	<p>“El Ministerio del Ambiente y los gobiernos locales, con coordinación con los Ministerios de Educación y de Salud, las universidades, las instituciones educativas especializadas y las organizaciones no gubernamentales, promueven el desarrollo de programas de capacitación para los recicladores” (Art.7º).</p> <p>“El Servicio Nacional del Adiestramiento establece un programa educativo y de capacitación dirigido a los recicladores de todo el país, con el objetivo de hacer ecológicamente eficiente y técnico el manejo de los residuos sólidos” (Art.7º).</p>
INTEGRACIÓN	<p>“Los programas y proyectos de gestión y manejo de residuos sólidos deben incluir la actividad de los recicladores” (Art.5)</p> <p>“El régimen de regulación local se orienta a incorporar a los recicladores como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos.” (Art.5º)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Nº29419 y de SCHEINBERG, 2012.

La ley hace referencia directa al **principio de inclusión de los clasificadores en el sistema de gestión de residuos**, mediante programas diseñados por los gobiernos locales que promuevan su organización en **empresas prestadoras de servicios**. Por otro lado, la ley prevé que la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos se haga en el marco de la **extensión de la recolección selectiva a nivel local**. En ese sentido, los gobiernos locales pueden implementar programas de incentivos financieros a la segregación en origen para los domicilios (Art. 7º).

Además, la ley contiene un artículo intitulado “protección a los sectores vulnerables” (art. 10º) en el que plantean medidas de combate al trabajo infantil y se establece la necesidad de implementar programas de vacunación y de salud ocupacional para clasificadores.

La **aprobación de la ley en octubre de 2009** lleva a un período intenso de concertación entre los diferentes actores involucrados en la gestión de los residuos con el objetivo de elaborar un proyecto de reglamento para la “Ley del Reciclador”. Se forman cuatro talleres regionales y participativos donde se tratan los temas prioritarios que deben figurar en el reglamento. Los clasificadores organizados participan activamente del proceso de elaboración de propuestas y de redacción de un documento provisorio para el reglamento de la ley. Finalmente, el reglamento es aprobado en junio de 2010.

El reglamento es significativamente más extenso que la Ley ya que detalla el instrumento principal de la política pública de inclusión de los clasificadores, el “**Programa de Formalización de Recicladores y de Recolección Selectiva de Residuos Sólidos**”. A continuación se presentan los instrumentos principales del reglamento que definen el contenido de la política pública para clasificadores.

Tabla 10. Sistematización del contenido del reglamento de la Ley del Reciclador peruana (2010)

TÍTULO	CONTENIDO
Título II – de los actores institucionales	<p><u>Contiene la atribución de responsabilidades a los diferentes actores públicos y a los clasificadores :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos locales son responsables de: <ul style="list-style-type: none"> -implementar el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de RS. -incorporar reportes sobre la implementación del Programa de Formalización que deberán ser remitidos al Ministerio del Ambiente -implementar programas de incentivos para la promoción de la segregación en origen -diseñar e implementar un Plan Técnico Operativo para la recolección selectiva de RS -sistematizar los registros de las organizaciones de recicladores referentes a la cantidad de residuos que son reciclados. -conducir el registro de las Organizaciones de Recicladores autorizadas y legalmente establecidas (Art.7º). • Las Organizaciones de Recicladores con personería jurídica son responsables de: <ul style="list-style-type: none"> -participar de la elaboración, diseño e implementación del Plan Técnico Operativo para la recolección selectiva de RS -registrarse en el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de RS. -remitir a la municipalidad un reporte mensual indicando la

	<p>cantidad de RS recolectados (Art.8º).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio del Ambiente es responsable de sistematizar la información sobre la implementación del Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de RS (Art.5º).
<p>Título III – Aspectos técnicos del reciclaje</p>	<p><u>Contiene las características materiales y operativas para la realización del trabajo de los clasificadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipo de protección personal de uso obligatorio (uniforme, guantes de cuero, mascarillas con filtro, zapatos cerrados) (Art.10º,11º,12º) • El manejo selectivo de RS puede ser efectuado por organizaciones de recicladores incorporadas al Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de RS de las municipalidades (Art.17º). • La recolección selectiva puede desarrollarse a pie o en vehículos convencionales (camionetas) o no convencionales (triciclos, carros) (Art.21º).
<p>Título IV – Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de RS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa de Formalización tiene como objetivo lograr el desarrollo de un modelo integrado para el reaprovechamiento de los residuos sólidos como base de la cadena productiva del reciclaje, generando inclusión socio-económica a través de puestos de trabajo dignos. Asimismo, tiene como objetivos específicos diseñar programas de segregación en origen y fortalecer las capacidades organizativas y empresariales de los recicladores (Art.25º). <p><u>Diseño técnico para la recolección selectiva de RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del Estudio Situacional del Reciclaje con un estudio de caracterización de los RS, un análisis estadístico para estimar el potencial de segregación de los RS y un censo socio-económico de los recicladores que actúan en el ámbito de la jurisdicción de la municipalidad, identificando sus necesidades básicas, ingresos, grado de organización y distribución en el territorio (Art.28º). • Elaboración de un Plan Técnico Operativo para la Recolección de RS con la participación de las organizaciones de recicladores, con el objetivo de estandarizar el servicio de recolección selectiva (diseño de rutas, horarios y frecuencias de la recolección) (Art.29º). • Para la recolección selectiva de RS en el marco del Programa de Formalización los recicladores deben pertenecer a una organización inscrita en los registros públicos, deben haber participado de un programa de capacitación obligatorio, contar con un carnet de vacunación completo, contar con implementos y equipos de protección personal, contar con vehículos de recolección y con un carnet de identificación emitido por la municipalidad (Art.31). • Los programas de capacitación dirigidos a los recicladores serán organizados por el Ministerio del Ambiente y los gobiernos locales, en coordinación con los Ministerios de Salud y Educación. La capacitación consiste en cuatro módulos: manejo integral de RS, seguridad y salud ocupacional, gestión empresarial y

	<p>reciclaje, habilidades sociales y desarrollo personal (Art.36º).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Salud implementará campañas masivas de vacunación para recicladores (Art.37º).
Título V- Programa de Educación y Comunicación Pública	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio del Ambiente en coordinación con el Ministerio de Educación implementará un Programa de Educación y Comunicación Pública con el objetivo de formar en los ciudadanos una cultura de consumidores ambientalmente responsables e inculcar la práctica del reciclaje (Art.40). Se desarrollarán campañas de difusión a través de medios de comunicación masiva para orientar a la población sobre a dónde van los RS desde su generación hasta su disposición final y la importancia del rol del reciclador (Art.43º).
Título VI- Incentivos y Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Las municipalidades podrán implementar incentivos sociales, ambientales o económicos acordes con su Programa de Formalización de Recicladores. • Se establecerá un bono de incentivo dirigido a los vecinos que participan del Programa de Formalización. El beneficio del bono de incentivo permitirá un descuento en el pago de impuestos municipales (Art.47º). • Se establecerá un programa de incentivo ambiental para empresas o instituciones que hayan decidido implementar un programa de segregación de RS (Art.48º). • Las municipalidades podrán determinar las infracciones y fijar la escala de multas para garantizar el cumplimiento de la normatividad. Se sancionarán las prácticas informales de segregación, la recolección selectiva ejercida por menores de edad, la recolección de residuos peligrosos, entre otras (Art.50º). • Se establecerá un sistema de vigilancia ambiental ciudadana para dar seguimiento y fiscalizar el Programa de Formalización, con mecanismos de participación y de evaluación ciudadana para asegurar el adecuado cumplimiento de la recolección selectiva (Art.52º).
Título VII- Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Las municipalidades deberán impulsar que las instituciones públicas, los representantes gremiales y recicladores del ámbito de su jurisdicción, conformen una Mesa de Trabajo Local de Reciclaje para promover y articular la cadena de reciclaje a nivel nacional (Art.53º). • El Fondo Nacional del Ambiente-FONAM promoverá que se desarrolle un Programa de Crédito en el sistema financiero a favor de los recicladores de forma individual y organizados para que tengan acceso al crédito (Art.54º).

Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento de la ley N°29419

De la sistematización del reglamento, resumimos que se trata de un sistema donde la inclusión socio-productiva de los clasificadores se produce a partir de **políticas de recolección selectiva a nivel municipal**, que resultan en fuentes de empleo para los clasificadores organizados. Como en el modelo colombiano, se plantea que los clasificadores organizados y registrados por el gobierno municipal se encarguen de la implementación operativa de la recolección y el transporte de los residuos sólidos reciclables.

La Ley del Reciclador atribuye claramente las responsabilidades y competencias de los actores involucrados en la política para clasificadores (Ministerios, gobiernos locales, clasificadores organizados)

La originalidad de la normativa peruana se encuentra principalmente en la clara atribución de responsabilidades a todos los actores involucrados en la gestión de residuos sólidos reciclables y por extensión a los actores involucrados en la política para clasificadores. Es la única ley entre las normativas estudiadas que define claramente cuáles son las responsabilidades y las competencias tanto de los clasificadores organizados, como del gobierno local y de los ministerios involucrados (Ambiente, Salud, Educación).

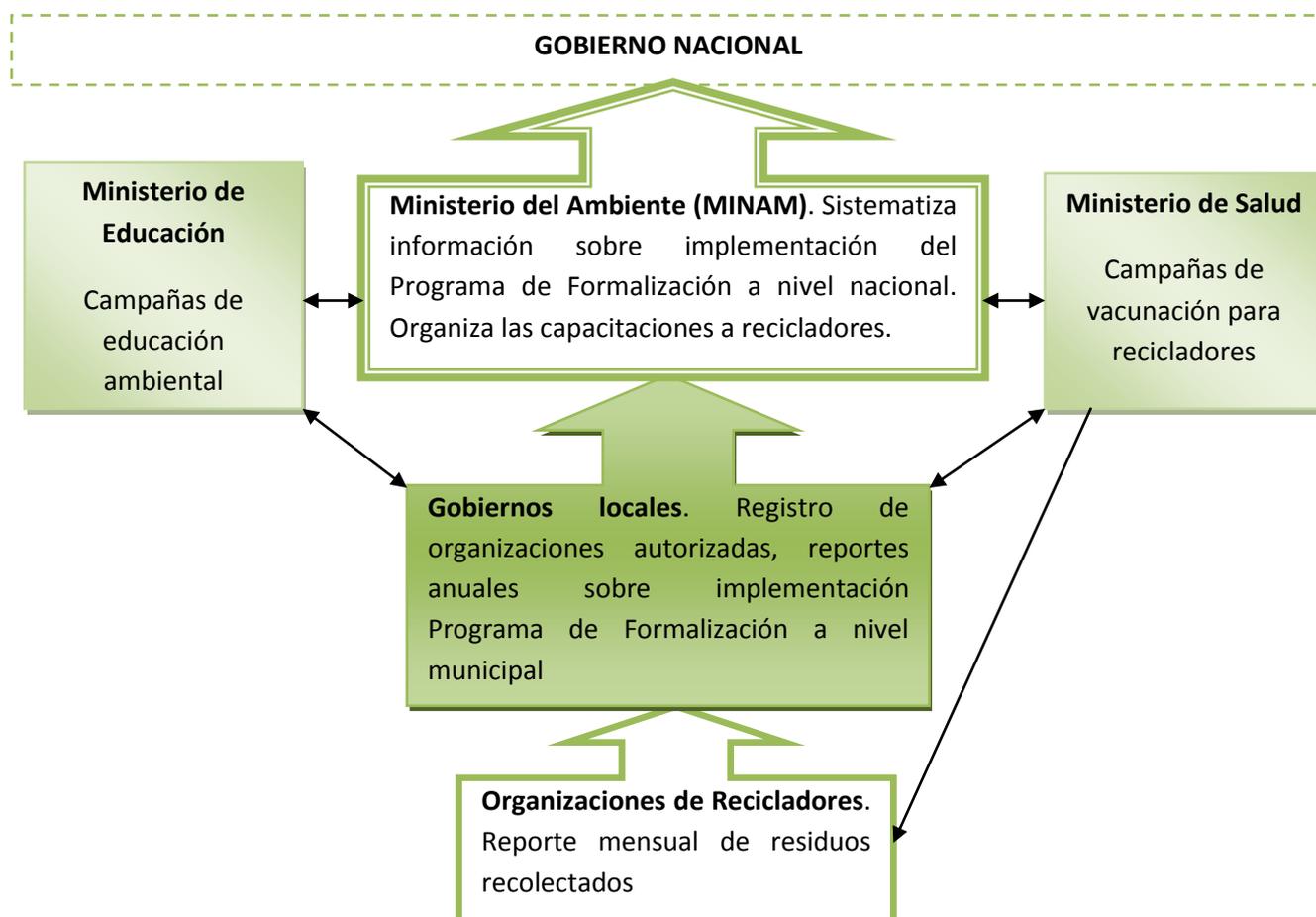
Del modelo planteado en la normativa, se destaca que la coordinación operativa de la implementación de los **Programas de Formalización de los Recicladores** está a cargo de los gobiernos locales, siguiendo una lógica descentralizada que atribuye competencias notorias a los gobiernos locales y les deja autonomía para definir tanto los incentivos a la segregación en origen para domicilios y comercios como los mecanismos de fiscalización para garantizar el cumplimiento de la normativa.

Además, la normativa establece claramente el flujo de información para el seguimiento de la política en función de las competencias de cada actor. Al definir el flujo de información, se le atribuye más transparencia al proceso de implementación y se facilitan los procesos de seguimiento y evaluación de la política.

Por otro lado, el reglamento plantea mecanismos interesantes e innovadores para preparar la implementación del Programa de Formalización de Recicladores, como el **Estudio Situacional del Reciclaje** y el **Plan Técnico Operativo de Recolección de Residuos Sólidos**. Se trata de instrumentos que deben realizarse a nivel local para visibilizar a los clasificadores, futuros beneficiarios de la política, y para conocer y comprender las dinámicas territoriales del reciclaje informal. Además, la normativa indica explícitamente que representantes de los clasificadores deben participar de manera sostenida en el diseño de los Planes Técnicos donde se determinará el

funcionamiento operativo del sistema de recolección y transporte de residuos reciclables.

Ilustración 7. Atribución de responsabilidades en el marco del Programa de Formalización de Recicladores y flujo de información



Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento de la ley N°29419.

Otro punto a destacar de la normativa peruana es la sección que plantea los **incentivos económicos, ambientales o sociales a los actores privados** que participen del Programa de Formalización de Recicladores segregando y entregando material a los clasificadores organizados. Los incentivos económicos para los domicilios y las empresas figuran como mecanismos para lograr la adhesión de la ciudadanía al proyecto de inclusión de los clasificadores.

Asimismo, la normativa plantea **mecanismos de fiscalización** para garantizar la implementación del programa. Sin embargo, señalamos que son instrumentos que penalizarían las prácticas de reciclaje informal una vez que el Programa de Formalización esté siendo implementado. En definitiva, la fiscalización se orienta a penalizar prácticas inadecuadas llevadas a cabo por recicladores en vez de fiscalizar que efectivamente los gobiernos locales estén implementando políticas de inclusión

para clasificadores. En ese sentido, no parecen existir sanciones previstas para los gobiernos locales que no diseñen e implementen Programas de Formalización en los doce meses posteriores a la publicación del reglamento, el tiempo previsto en la normativa.

Finalmente, a la luz de las normativas ya estudiadas, resalta el hecho que la normativa no indica cual será la infraestructura utilizada como planta de tratamiento de los residuos reciclables. Asimismo, la normativa no parece indicar cómo será el mecanismo de remuneración a los clasificadores organizados que trabajan en convenio con las municipalidades.

6.2.1 Avances en la implementación de la normativa

A pesar de la existencia de una normativa ampliamente favorable a la inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos sólidos, la implementación de los Programas de Formalización fue un **proceso lento y poco linear**. Al comienzo, muy pocas municipalidades avanzaron en la aplicación del Programa de Formalización de Recicladores. Los datos disponibles indican que a fines de 2010 había solamente 11 ordenanzas municipales de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos⁴².

Además, varios municipios habían emprendido programas de formalización antes de la aprobación de la normativa, gracias a la movilización de los clasificadores y a la participación de la sociedad civil. A fines de 2010, **la región más avanzada en los programas de formalización era la provincia de Lima**, donde 4 de los 43 distritos que forman la provincia limeña habían emprendido programas de inclusión de clasificadores.

Actualmente, los programas de la provincia de Lima son considerados pioneros en el ámbito de la inclusión de clasificadores en la gestión de residuos. Se trata de los de las municipalidades distritales de Villa el Salvador (2004), La Victoria (2009) y Magdalena del Mar (2009). Las fechas indican el año en que se firmó la ordenanza para establecer los programas de formalización de clasificadores⁴³.

Ante el incumplimiento por parte la gran parte de las municipalidades de la ley N° 29419, los clasificadores organizados marcharon en Lima en marzo de 2011 exigiendo

⁴² En Perú hay 1846 municipalidades distritales.

⁴³ Ministerio del Ambiente- MINAM (2010). Guía de capacitación a Recicladores para su Inserción en los Programas de Formalización Municipal. Disponible en:
<http://cdam.minam.gob.pe/novedades/guiacapacitacionrecicladores.pdf>

su formalización e inclusión en la gestión de residuos⁴⁴. En ese contexto, la Defensoría del Pueblo, un órgano constitucional autónomo del Estado, instó a los gobiernos locales a implementar la Ley del Reciclador⁴⁵.

Desde entonces, la formalización de los clasificadores así como su inclusión en la gestión de residuos municipales parecen haber avanzado considerablemente. Sin embargo, los avances en los últimos años no se deben directamente a la Ley del Reciclador sino a un **programa de**

El Plan de Incentivos a la mejora de la gestión municipal, basado en transferencias monetarias a gobiernos locales en función del cumplimiento de metas progresivas, tenía como eje la implementación de programas de segregación en origen

Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2010-2013). Este programa fue creado por la Ley de Presupuesto del Sector Público (2010) y tiene por objeto **incrementar el crecimiento de la economía local**⁴⁶.

En el marco del Programa de Modernización Municipal, el MEF diseñó un **Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal (PI)** que consistía en atribuir, de manera permanente y sin fecha de finalización, **incentivos monetarios para promover mejoras en la gestión municipal**. Entre los objetivos definidos para el Plan de Incentivos estaba la mejora de la infraestructura física y de las capacidades de gestión de los residuos sólidos a nivel municipal. De hecho, una de las metas anuales del PI para 2011 era implementar un programa de segregación en origen como parte del proceso de recolección de los residuos sólidos domiciliarios. La transferencia de recursos estaba sujeta al cumplimiento de metas progresivas, lo que incentivó a los gobiernos municipales a emprender políticas en esa dirección⁴⁷.

Al mismo tiempo y en concordancia con los objetivos y los recursos planteados por el MEF, el Ministerio del Ambiente diseñó en 2011 un **Programa de Segregación en origen y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos** en viviendas urbanas a nivel nacional, con la finalidad de reducir la cantidad de residuos sólidos dispuestos inadecuadamente, impulsando una cadena formal de reciclaje. Para el año 2012, la meta principal del programa era implementar la segregación en origen de los residuos

⁴⁴ "Recicladores marchan exigiendo formalización", 2/3/2011, *La República*. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/02-03-2011/recicladores-marchan-exigiendo-formalizacion-0>

⁴⁵ "Defensoría del Pueblo exhorta implementar Ley del Reciclador", 2/3/2011, *La República*. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/02-03-2011/defensoria-del-pueblo-exhorta-implementar-ley-del-reciclador>

⁴⁶ Página web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). Disponible en: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2222&Itemid=101549

⁴⁷ MEF (2011). Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, Programa de Modernización Municipal. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/enero2011/PMM_Incentivos_Municipales_T_IPOB.pdf

en 10% de las viviendas urbanas de las municipalidades. Para el año 2014, la meta fue implementar un programa de segregación y de recolección selectiva de los residuos en 25% de las viviendas urbanas a nivel municipal⁴⁸.

Tabla 11. Municipios y programas de segregación y recolección con clasificadores en Perú (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
Municipios con programas de segregación en origen y recolección selectiva	11	137	205	210
	En el marco de la Ley del Reciclador	En el marco del Programa de Segregación y Recolección selectiva del MINAM, con recursos del Plan de Incentivos del MEF.		
Municipios que emplearon clasificadores formalizados en los programas de segregación en origen y recolección selectiva	11	51	98	210

Fuente: elaboración propia a partir de MINAM (2010) y MINAM (2014).

En definitiva, la implementación del Plan de Incentivos y del Programa de Segregación ha resultado en un rápido aumento en el número de municipalidades que diseñaron programas de gestión de residuos reciclables que tienen como protagonistas a los clasificadores organizados. En otros términos, **el Plan de Incentivos fue más eficaz que la Ley del Reciclador en difundir las políticas de gestión de residuos sólidos con inclusión de clasificadores**. Esto puede deberse a que:

- La Ley del Reciclador no plantea sanciones para los municipios que no implementan los Programas de formalización dirigidos a los clasificadores.
- La Ley del Reciclador no estipula incentivos para que los gobiernos locales implementen Programas de Formalización dirigidos a los clasificadores.
- El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal propone incentivos económicos en función al cumplimiento de metas ligadas a implementar un servicio de recolección selectiva a nivel municipal.
- Los programas de segregación y de recolección selectiva que se implementen a nivel municipal responden a directivas del Ministerio de Economía en conjunto con el Ministerio del Ambiente, lo que le concede más solidez institucional que implementar programas en respuesta a una ley aislada. Este factor puede

⁴⁸ MINAM (2014) Presentación de las metas 2014 del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/metasp/P_MINAM_tipoA_B_2014.pdf

representar un incentivo institucional a la implementación de programas de formalización de clasificadores.

En 2013, todos los gobiernos locales que implementaban programas de segregación en origen y tratamiento de residuos reciclables lo hacían con inclusión laboral de los clasificadores. Esta evolución muestra que hay una clara orientación hacia la implementación de un modelo de reciclaje municipal que busca emplear y formalizar a los grupos de clasificadores organizados.

Sin embargo, si se compara el número de municipalidades que implementan programas de segregación con clasificadores (210) con el número total de municipalidades peruanas (1846), concluimos que apenas el 11,5% de los gobiernos locales implementan programas de gestión de residuos reciclables.

6.3 Política Municipal: Basura que no es Basura, Miraflores

6.3.1 Contexto

Miraflores es uno de los 43 distritos que conforman la provincia de Lima en Perú. Se encuentra dentro de la urbanización de la ciudad de Lima y al sur de la capital, sobre la costa oceánica. Miraflores tiene una extensión de 9,6 km² y una población de 85.065 habitantes. Actualmente, Miraflores funciona como un **centro económico y turístico de la ciudad de Lima**, albergando gran parte de los centros comerciales, hoteles y embajadas de la capital peruana. El contexto de socio-económico del distrito ha sido determinante como vector de reformas que tienen como objetivo mejorar la gestión ambiental urbana y elevar sus estándares de calidad.

En setiembre de 2010 se implementó el **Plan Piloto de Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Inorgánicos (RSRSI)** en algunos barrios del distrito con una duración de 12 semanas. El plan era ejecutado por funcionarios distritales, sin la intervención de los clasificadores.

El plan contó con la participación de 540 ciudadanos inscritos para participar, de los cuales sólo 45 participaron activamente. Al cabo de doce semanas y debido al bajo nivel de participación y de involucramiento de los habitantes, el Plan recolectó sólo cinco toneladas de residuos reciclables. Las autoridades atribuyen la **baja productividad de la recolección** y el bajo compromiso de los habitantes a la **ausencia de un trabajo de sensibilización ambiental** previo que transmitiera las oportunidades ambientales y sociales del reciclaje (DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012).

Tras la desactivación del Plan Piloto, la Municipalidad no contaba con un servicio de recolección selectiva. Sin embargo, los ciudadanos mostraban su preocupación ante el hecho de que algunos residuos como botellas o envases de plástico eran recuperados por comerciantes informales que adulteraban productos poniendo en riesgo la salud de los consumidores. Además, no existía ninguna regulación del trabajo de los clasificadores informales a quienes se les atribuía la suciedad urbana porque abrían las bolsas de basura en las calles y eran considerados como fuente de “temor” y de “malestar” por parte de los ciudadanos (DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012).

Asimismo, el Programa de Segregación del Ministerio del Ambiente promovía el diseño y la implementación de políticas de reciclaje a nivel municipal mientras que la Ley del Reciclador instaba a los gobiernos a formalizar a los clasificadores en el marco de dichos programas. La municipalidad de Miraflores respondió con el proyecto de diseñar un programa de segregación en origen y recolección selectiva para el año 2011.

6.3.2 Diseño del Plan de Segregación y Recolección Selectiva “Basura que no es Basura”

El primer paso para el diseño del Programa de Segregación fue la realización de un **Estudio de Caracterización de los Residuos Sólidos Domiciliarios** a principios del año 2011. Del total de los residuos generados, el 38% correspondía a residuos sólidos reciclables. Por otro lado, el estudio determinó que los residuos más convenientes a ser recuperados eran el cartón, el papel, el plástico, el vidrio, el metal y el tetrapack. A partir del estudio de caracterización de los residuos y de los precios del mercado de reciclables en ese momento, se elaboraron estimaciones del ahorro proveniente de la disminución de toneladas de RS recolectados por el servicio de limpieza pública así como estimaciones de los ingresos económicos derivados de la comercialización de los materiales.

El programa comenzó implementándose en junio de 2011 en una de las catorce zonas del distrito de Miraflores. **La inclusión de los clasificadores ocurrió solamente un año después**, luego que la municipalidad creara una **ordenanza de regularización del trabajo de los clasificadores en Miraflores**. A medida que los clasificadores formalizados fueron incluidos en la gestión de los residuos reciclables, el programa fue extendiéndose hasta llegar a cubrir la totalidad del distrito en la actualidad.

El **objetivo general del Programa “Basura que no es basura”** es el de *“mejorar la calidad de vida de toda la comunidad miraflorentina en base al fomento de una cultura de compromiso ambiental mediante una correcta disposición de los residuos sólidos para*

reducir su impacto y promover su reciclaje” (DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012). Los **objetivos específicos** son:

- Sensibilizar y concientizar a los habitantes sobre el volumen de los residuos que generan y las consecuencias ambientales de su inadecuada disposición.
- Propiciar el reconocimiento de las oportunidades y beneficios socio-ambientales del reciclaje.
- Promover la valoración de productos y servicios en torno al reciclaje.
- **Incorporar a clasificadores formalizados en el sistema de recolección selectiva de los residuos sólidos del distrito**, con el fin de regularizar su trabajo, contribuir en la mejora de su calidad de vida y reconocer su labor ambiental.

Las principales **líneas de acción** del programa son:

1. Involucrar al ciudadano como principal actor del cuidado ambiental urbano. Para esto, se contempla un componente de Educación y Sensibilización Ambiental con el fin de incentivar las buenas prácticas y promover una ciudadanía ambiental.
2. Implementar el servicio de la recolección selectiva en todo el distrito. El objetivo es que todas las residencias separen sus residuos y que las rutas selectivas de recolección de residuos cubran toda la ciudad.
3. Regularizar la actividad de los clasificadores del distrito. El objetivo es que los clasificadores formalizados y autorizados por la municipalidad sean los encargados de la recolección, el transporte y el tratamiento de los residuos sólidos reciclables de las viviendas, los negocios y las empresas del distrito.
4. Prohibir y sancionar las prácticas de los clasificadores informales. El programa busca sancionar las prácticas de los clasificadores que no estén debidamente formalizados y autorizados por la municipalidad para recolectar residuos.
5. Estimular el crecimiento productivo de la cadena de reciclaje. El programa propone brindar acompañamiento técnico a las organizaciones de clasificadores para que evolucionen en la cadena productiva y comercial del reciclaje y reduzcan intermediarios. También se busca fomentar a las empresas que fabrican productos reciclados.
6. Generar incentivos a las buenas prácticas en el manejo selectivo de residuos. El programa considera que para que haya una participación activa de los vecinos tiene que haber un retorno de la parte de la municipalidad donde se visibilicen los resultados de la política. Se planteó dar incentivos basados en productos y obras públicas elaborados con materiales reciclables.

“Basura que no es basura” fue enteramente diseñado por la municipalidad de Miraflores. La **sub-gerencia de Desarrollo Ambiental**, incluida en la gerencia de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, tuvo la responsabilidad de diseñar, ejecutar y

monitorear el programa. A su vez, este departamento de la municipalidad se encargó de llevar el registro de los clasificadores autorizados a participar en el programa y de supervisar el trabajo de éstos. El equipo de funcionarios encargados de la ejecución del programa fue integrado por 10 personas entre las cuales seis se ocupaban de las actividades de capacitación de los vecinos y las actividades de sensibilización y dos de monitorear las actividades de recolección de los clasificadores autorizados.

6.3.3 Implementación del Programa

La etapa de pre-ejecución del programa comenzó en mayo de 2011, cuando las autoridades municipales se reunieron con los Delegados Vecinales de la zona seis, el primer sector donde el programa sería implementado. Las **reuniones con las juntas vecinales** tuvieron como objetivo presentar el programa y recoger las observaciones y sugerencias de los vecinos.

La zona seis, habitada por 5.363 personas, fue elegida como punto de partida del programa por su **elevado porcentaje de generación de RS**: el estudio de caracterización de los RS mostró que esta zona cuenta con un 39% de residuos potencialmente reciclables. Además, se eligió comenzar con este sector por la facilidad de acceso para vehículos de recolección al ubicarse entre tres avenidas principales. Por último, la municipalidad buscaba comenzar a implementar la recolección selectiva en una **zona residencial de densidad baja** como ésta, ya que esto facilitaría las actividades de sensibilización a vecinos y de monitoreo de los resultados.

Durante junio de 2011 se realizaron las primeras **visitas de sensibilización y de capacitación a vecinos**. Con materiales diseñados por la gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional, promotores y pasantes de la sub-gerencia de Desarrollo Ambiental realizaron visitas de sensibilización puerta a puerta con el objetivo de informar sobre la implementación del programa de recolección selectiva y entregar el **“kit de reciclaje”**, compuesto por folletos informativos y un imán con información sobre los días de recolección y la separación de los residuos.

El dispositivo esencial del programa es una **cinta roja adhesiva** que sirve para distinguir los residuos reciclables de los no reciclables. La cinta, de un largo de 25 metros, está dividida en partes de 25 centímetros que sirven para cerrar las bolsas del material reciclable. Cada rollo de cinta tiene una duración estimada de seis meses. Mediante el uso de cintas identificadoras se promueve la **reutilización de bolsas plásticas y de cajas de cartón de uso común** para disponer en ellas los residuos reciclables sellándolos con la cinta del programa. La propuesta plantea minimizar los residuos producidos por la operación de recolección selectiva, recuperando las bolsas existentes en el hogar.

Ilustración 8. Cinta adhesiva del programa “Basura que no es basura”



Fuente: DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012

Ilustración 9. Imán del programa "Basura que no es Basura"

Programa de Segregación en la Fuente

Día de recojo: _____ **Hora de recojo:** _____
Teléfonos de contacto: **617-7173 / 942114807**

	RECICLABLES	NO RECICLABLES
PAPEL	<ul style="list-style-type: none"> - Papel bond. - Papel couché. - Papel mixto. - Periódicos, revistas, folletos. - Guías de teléfonos. - Carpetas. - Sobres y papeles varios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Papel carbón y fax. - Plastificados. - Celofán. - Papel de fotografía. - Etiquetas. - Servilletas, papel tissue o toalla. - Envases de comida.
CARTÓN Y TETRAPACK	<ul style="list-style-type: none"> - Cajas de todos los tamaños. - Envases de alimentos, bebidas y otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vasos de cartón encerado. - Cartón sucio.
VIDRIO	<ul style="list-style-type: none"> - Botellas, envases transparentes, verdes, oscuros y otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pedazos de vidrio. - Lunas, focos. - Fluorescentes.
PLÁSTICO	<ul style="list-style-type: none"> - Botellas, envases en general, botellas, juguetes en desuso, sillas y bidones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnopor. - Bidones y envases de lubricantes. - Bidones con restos de pintura, agroquímicos o fertilizantes.
METAL	<ul style="list-style-type: none"> - Latas, conservas, chatarra, fierro, tapas de ollas y otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pilas comunes y alcalinas. - Pilas recargables.
OTROS	<ul style="list-style-type: none"> - Jebes y artículos de limpieza. 	

Subgerencia de Desarrollo Ambiental • Municipalidad de Miraflores

Fuente: DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012

El programa se lanzó en junio de 2011, cuando comenzaron los recorridos de la recolección selectiva. Durante el primer año, el programa se efectuó sin la participación de los clasificadores. Por falta de infraestructura, la municipalidad firmó un convenio con una empresa municipal del distrito de Surco, al sureste de Miraflores, para el tratamiento de sus residuos reciclables. La recolección de los residuos estaba a cargo de la municipalidad, y el tratamiento de éstos, al igual que su comercialización, estaba a cargo de operadores de la empresa de Surco. En contraprestación, la empresa municipal de Surco debía invertir **en infraestructura urbana hecha de materiales reciclados** en la zona seis de Miraflores. El sistema de recolección así implementado

funcionaba en los hechos como un programa piloto, para afianzar en los vecinos la costumbre de separar los residuos.

La ampliación del programa y la inclusión de los clasificadores comenzaron a partir de enero de 2012. De enero a abril de 2012 se redactó la **ordenanza 381** que **regulaba la actividad de los clasificadores en el distrito** y establecía las pautas para su formalización. Según la ordenanza, la recolección selectiva de los residuos sólidos del distrito estaría a cargo de **asociaciones de clasificadores** que cumplieran con ciertos requisitos y que se inscribían en la Municipalidad durante el período de la convocatoria pública.

Entre los principales **requisitos para las organizaciones de clasificadores**, se encontraban:

- Contar con el **equipamiento de protección personal** de uso obligatorio (uniforme, chaleco de seguridad, guantes, mascarilla, zapatos cerrados)
- Contar con un certificado de participación a un **curso de capacitación** para el fortalecimiento técnico, operativo y empresarial de las organizaciones de clasificadores.
- Contar con el **carne de vacunación** vigente.
- Contar con un **vehículo de recolección** que no tenga más de cinco años de antigüedad y que disponga de una capacidad de almacenamiento de 8m² (DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012).

Tanto la capacitación para el fortalecimiento técnico y el carne de vacunación necesario para trabajar con residuos hacen referencia a programas brindados a nivel nacional. Por un lado, el Ministerio de Salud lanzó un programa de vacunación a clasificadores, haciendo énfasis en la vacunación contra el Tétanos y la Hepatitis B. Por otro lado, se lanzó un programa de capacitación a clasificadores en una escuela técnica de trabajo industrial con múltiples sedes en el país.

Las organizaciones que cumplieran con dichos requisitos podían registrarse en el **Registro Municipal de Organizaciones de Recicladores** para ser formalizados como operadores del servicio de recolección y tratamiento de los residuos reciclables. Entre otras pautas de la ordenanza, se indicaba que las organizaciones de recicladores autorizados por la municipalidad debían presentar un reporte al término de cada mes de la cantidad y tipo de residuos sólidos que recolectaban en sus operaciones y un registro de su destino final.

Por otro lado, la ordenanza establecía sanciones para **penalizar las prácticas de reciclaje informal**. En ese sentido, las organizaciones que efectúan servicios de recolección y tratamiento de residuos reciclables sin estar autorizadas son sancionadas

con el pago de una multa de 370 dólares (1.095 nuevos soles). Asimismo, son multados con el pago de 1240 dólares (3.650 nuevos soles) las organizaciones que presentan documentación falsa a fin de acceder a la inscripción en el registro municipal⁴⁹.

Para incluir a los clasificadores en la gestión de los residuos reciclables, la municipalidad decidió firmar un **convenio de cooperación interinstitucional con la ONG Ciudad**

La municipalidad firmó un convenio de cooperación con la ONG Ciudad Saludable con el objetivo de recibir apoyo técnico para la inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos

Saludable, especializada en brindar apoyo técnico a las autoridades locales en el diseño de políticas públicas para la inclusión de clasificadores. El trabajo de la ONG consistió por un lado en capacitar a los voluntarios y funcionarios de la municipalidad en temas vinculados a la incorporación de clasificadores en la gestión de residuos. Por otro lado, la ONG coordinó capacitaciones con los clasificadores formalizados para promover su fortalecimiento organizacional. Los módulos de capacitación desarrollados fueron sobre temas relacionados al trabajo en equipo, a la resolución de conflictos y a la gestión empresarial.

Durante el mes de junio de 2012 la municipalidad procedió a la **selección de las organizaciones de clasificadores** que se encargarían de la recolección selectiva y del tratamiento de los residuos reciclables. Al terminar el proceso de selección, se firmó un convenio con la Asociación de Recicladores Señor de los Milagros de Miraflores (ARSEMIM). Luego de la concertación de rutas de recolección y de los horarios preferidos por los vecinos, se implementó la recolección selectiva en la zona 7, habitada por 4.933 personas, a cargo de **14 clasificadores formalizados e inscriptos en el Registro Municipal**.

La **ruta de recolección con inclusión de los clasificadores** es la siguiente:

1. Generación de residuos y separación en origen. Los habitantes separan los residuos reciclables y sellan las bolsas con la cinta del programa. Los depositan en la calle el día previsto para la recolección selectiva.
2. Recolección selectiva y transporte. La recolección es realizada por una organización de clasificadores (ARSEMIM) con un vehículo propio. Los materiales son llevados al centro de acopio de la asociación (desde febrero de 2014).

⁴⁹ "Miraflores: recicladores deben registrarse y rendir cuentas", 9/5/2012. *Terra Perú*. Disponible en: <http://noticias.terra.com.pe/peru/miraflores-recicladores-deben-registrarse-y-rendir-cuentas,ed6c86e6d6237310VgnVCM20000099cceb0aRCD.html>

3. Clasificación de los materiales. Los materiales son segregados y pesados para poder ser comercializados.
4. Comercialización. A cargo de la organización de clasificadores.
5. Retorno. En contraprestación, los clasificadores deben participar en conjunto con la municipalidad en actividades de difusión del programa.

En términos de **infraestructura**, los clasificadores con la ayuda de la ONG Ciudad Saludable suscribieron a un **crédito bancario** de dos años para poder acceder a un camión de recolección. Dado que en Miraflores estaba prohibida la circulación de vehículos menores como los carros, tener un vehículo motorizado y con capacidad de carga era un requisito fundamental para poder brindar el servicio de recolección. Para poder desembolsar el crédito, cada asociado paga una cuota mensual de 50 dólares (200 nuevos soles) durante dos años. Luego del primer camión, la asociación de clasificadores accedió a otro crédito bancario para tener un segundo camión⁵⁰.

De junio de 2012 a febrero de 2014 los clasificadores no contaban con un centro de acopio propio. En definitiva, no acopiaban, sino que probablemente clasificaban los materiales en sus hogares y luego los vendían diariamente o cada dos días a los depósitos de la zona. Desde febrero de 2014, **la asociación de clasificadores cuenta con un centro de acopio de 1000 m²** alquilado por la municipalidad durante un año.

El servicio de recolección selectiva fue ampliándose hasta cubrir la totalidad del distrito en julio de 2014. Actualmente, alrededor de veinte clasificadores de la asociación ARSEMIM trabajan en convenio con la municipalidad en el marco del programa “Basura que no es basura”.

⁵⁰ Giraldo, Ximena y Pérez, Flor. Sub-gerencia de Desarrollo Ambiental de la municipalidad de Miraflores. Entrevista realizada el 12 de noviembre de 2014. Transcripción en Anexo.

Ilustración 10. Los clasificadores formalizados de "Basura que no es basura" con el supervisor del programa (2012)



Ilustración 11. Los clasificadores del programa "Basura que no es basura" en la ruta de recolección selectiva (2012)



Fuente: fotos cortesía de Enrique Martinot

Tabla 12. Ampliación del programa "Basura que no es basura" (2011-2014)

	Zonas incluidas en el programa	Habitantes potencialmente incluidos en el programa	Habitantes en el programa / habitantes del distrito (%)	Número de clasificadores formalizados en el programa	Toneladas de residuos recuperados y comercializados (T/mes)
2011	6	5.363	6%	0	10
2012	7, 5, 3	18.489	22%	14	
2014	14 zonas	85.065	100%	20	80

Fuente: MINAM, 2012 y entrevista a Ximena Giraldo y Flor Pérez.

En el ámbito del **seguimiento del programa**, el trabajo de los clasificadores organizados está continuamente acompañado por un supervisor que brinda apoyo técnico para asegurar el funcionamiento operativo de la recolección selectiva y el cumplimiento de las rutas de recolección y de los horarios. Además, los clasificadores formalizados se reúnen con el equipo de la municipalidad con una frecuencia mínima de dos semanas con el objetivo de analizar el desarrollo de la recolección, atender las sugerencias de los clasificadores y plantear soluciones conjuntas ante las diversas contingencias del trabajo. De modo paralelo, se realizan cada quince días supervisiones de la recolección a cargo de la coordinadora y de las promotoras del programa.

El funcionamiento operativo del programa se acompañó de un **proceso de sensibilización de largo plazo**. *“El programa se divide en dos líneas de trabajo. Una es la parte más operativa de la recolección y el tratamiento de los residuos, hecha por los recicladores. La otra parte del programa es la parte de promoción, capacitación, sensibilización a los vecinos del distrito”*⁵¹.

El proceso de inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos municipales estuvo marcado por un esfuerzo de **generar interacción entre los ciudadanos y los clasificadores formalizados**. La municipalidad propició la organización de actividades como **Ferias del Reciclaje** donde participaban los clasificadores y los promotores del programa con el fin de sensibilizar a los vecinos y promover su participación.

Por otro lado, uno de los vectores de la implementación del programa “Basura que no es basura” fueron las **actividades de capacitación**. Una de las especificidades de este programa en comparación con los programas previamente estudiados fueron las actividades de capacitación dirigidas a públicos específicos además de las capacitaciones dirigidas a los clasificadores. De hecho, al comienzo del programa, la municipalidad brindó un curso gratuito dirigido a *“vigilantes, conserjes y trabajadoras del hogar”*, con el objetivo de facilitar la adhesión de los habitantes de edificios, ya que se consideró que éstos eran *“actores clave en el manejo de los residuos sólidos”*.

En la misma línea, durante el 2012 la municipalidad ofreció capacitaciones una vez por semana a los *“serenos”* sobre la importancia de la segregación y de la adecuada disposición de los residuos. De hecho, Miraflores cuenta con un *“cuerpo de serenos”*, operadores municipales pertenecientes a la Gerencia de Seguridad Ciudadana que colaboran con la Policía Nacional para apoyar las tareas la seguridad ciudadana en el distrito⁵². Al inicio del programa, la recolección selectiva se efectuaba por la noche. En ese contexto, se interpretó que los serenos nocturnos tendrían un rol importante en monitorear y fiscalizar la labor de los clasificadores formales e informales. Según la

⁵¹ Entrevista a Ximena Giraldo y Flor Pérez

⁵² Municipalidad de Miraflores, Gerencia de Seguridad Ciudadana, Sub Gerencia de Serenazgo.

Disponible en: <http://www.miraflores.gob.pe/contenTempl2.asp?idpadre=5300&idcontenido=5441>

ordenanza nº318 de formalización de los clasificadores, los serenos nocturnos tienen la responsabilidad de vigilar que los clasificadores informales no recojan las bolsas identificadas con las cintas del programa.

Por último, se destaca que otro de los vectores importantes de la implementación es el control y la supervisión constante tanto del trabajo de los clasificadores formalizados como del trabajo de los clasificadores informales. En ese sentido, la **sub-gerencia de Fiscalización y Control** de la Municipalidad tiene la responsabilidad de controlar la actividad de los clasificadores formales y de **fiscalizar y sancionar a los recicladores informales** según lo estipulado en la ordenanza nº381. Por otra parte, el “*cuero de serenos*” tiene la obligación de supervisar en el territorio el buen desarrollo de las actividades de recolección selectiva y de informar al área de Fiscalización sobre los posibles incidentes e infracciones cometidas por los clasificadores informales.

6.4 Evaluación del Programa

6.4.1 Evaluación del diseño

Analizando el **contexto de surgimiento del programa “Basura que no es basura”** y su diseño institucional podemos entrever la contextualización del problema público al cual éste programa municipal responde. Primero, se destaca que “Basura que no es basura” fue diseñado para atender **preocupaciones ciudadanas de carácter sanitario**, asociadas a la suciedad en las calles, atribuida a los clasificadores informales, y al riesgo sanitario que representaba la manipulación de los envases re-utilizables.

Segundo, el programa de segregación en origen responde también a las preocupaciones relacionadas con la seguridad ciudadana, ya que los clasificadores informales son vistos con rechazo y generan inseguridad en el contexto de un municipio poblado en gran parte por categorías socio-económicas medias y altas. “*Nosotros acá teníamos un gran grupo de recicladores que trabajaban abriendo las bolsas, buscando entre la basura y esto ha generado durante muchísimos años problemas vinculados a la inseguridad y a sanidad*”⁵³. Tanto el principio sanitario como el principio de seguridad ciudadana actúan como vectores del diseño de la política de segregación y de recolección selectiva “Basura que no es basura”.

Se concluye que en este caso, contrariamente al caso colombiano por ejemplo, la iniciativa de instaurar una política de reciclaje municipal con inclusión de clasificadores no nace de la voluntad de generar mecanismos para incluir a esta parte marginalizada de la población y garantizarle su derecho a trabajar con los residuos. En el caso miraflorentino, los clasificadores son actores del programa, pero no son el público

⁵³ Giraldo, Ximena y Pérez, Flor. Op.cit.

objetivo, ni los beneficiarios de oportunidades económicas y sociales específicas. Miraflores es entonces un ejemplo de política en el cual se incluye a los clasificadores en la gestión de los residuos pero mediante una política que no está específicamente dirigida a mejorar las condiciones de vida de los clasificadores. Esta afirmación resulta del análisis de varios elementos de la política.

El diseño del programa “Basura que no es basura” fue impulsado por principios de orden sanitario y por principios ligados a la seguridad ciudadana

Por un lado, en la retórica institucional del diseño del programa, la formalización de los clasificadores y su inclusión en la gestión integral de los residuos sólidos del distrito es vista como una solución económica y socialmente viable para el funcionamiento operativo del reciclaje. De hecho, dentro de la lógica de la municipalidad de Miraflores, la formalización de los clasificadores permite evitar los gastos de la contratación de personal encargado de la recolección de los residuos reciclables (DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012).

La inclusión de los clasificadores como actores del trabajo de recolección y tratamiento de los residuos parece entonces responder a un análisis de costo-beneficio en el que se considera que contratar funcionarios públicos para la gestión de los residuos sería más caro que emplear a los clasificadores informales. Un documento de la municipalidad sostiene que *“el programa ha permitido el ahorro municipal de la contratación de operarios para la recolección selectiva, debido a que éste se maneja con los recicladores”* (DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012).

En la misma línea de reflexión, el programa propone una **definición restringida de la formalización de los clasificadores**. Es decir que sólo un grupo reducido de clasificadores podrán ser formalizados en el marco del programa, generando una fuerte oposición entre los clasificadores que acceden a la formalización y los clasificadores informales cuyo trabajo es prohibido y fiscalizado. La política represiva hacia los clasificadores informales puede tener impactos negativos en términos de una agravación de las condiciones socio-económicas en las cuales éstos viven. Además, esta política puede **aumentar la dicotomía y la competencia entre los clasificadores informales y los formales** y también puede aumentar la desconfianza de los clasificadores informales en las instituciones públicas.

Desde otra óptica, el programa no contempla que la formalización laboral se acompañe de un acceso efectivo a la salud, a la educación o a la vivienda y no incluye medidas que mejoren directamente las condiciones de vida de los clasificadores. En

definitiva, no se trata de una política integral que busca mejorar de manera substancial la situación socio-económica de ésta población⁵⁴.

“A nivel distrital no hay ningún programa específico para recicladores que contemple el acceso a la salud o la educación...O sea nosotros trabajamos con un grupo pequeño y si tienen algún problema de salud o una consulta se les atiende dentro de los locales municipales [...]. Para mi opinión no hay un buen seguimiento de cómo están cambiando los indicadores de salud y educación de las familias de recicladores que trabajan formalmente”.

“Basura que no es basura” se interpreta más como una **política de reciclaje municipal que emplea a algunos clasificadores formalizados** y los autoriza a trabajar con los residuos, en el contexto de un trabajo regulado y realizado en mejores condiciones sanitarias, principalmente desde que los clasificadores trabajan en un centro de acopio. En definitiva, el diseño institucional del programa de Segregación “Basura que no es basura” parece tener como eje brindar un servicio de recolección selectiva y de tratamiento de los residuos sólidos a los ciudadanos de Miraflores, para cumplir con sus expectativas y elevar los estándares de calidad ambiental del distrito. Algunos clasificadores organizados entran en este esquema como la mano de obra formalizada que obtiene la autorización a trabajar con los residuos.

6.4.2 Evaluación de la implementación

El proceso de implementación estuvo marcado por varias dificultades. Como primera dificultad previa a la ejecución del programa, las autoridades destacan que tuvieron que afrontar **el escepticismo y la desconfianza de la ciudadanía** desde que la municipalidad suspendió el programa piloto de segregación en origen emprendido en 2010 por sus escasos resultados. El antecedente de un programa de reciclaje que no había funcionado significaba que las expectativas sobre el programa “Basura que no es basura” no eran altas. Cuando se decidió incluir a los clasificadores en el programa, la municipalidad afrontó reticencias tanto internas como por parte de la ciudadanía. Como los clasificadores tradicionalmente generaban desconfianza y temor, algunos vecinos se oponían a su inclusión y proponían como alternativa la instalación de contenedores diferenciados en zonas cercanas a sus viviendas (DISTRITO DE MIRAFLORES, 2012).

Para hacer frente a las reticencias de los habitantes, la municipalidad implementó un **programa participativo, personalizado y sostenido de sensibilización al vecino**. La sensibilización tenía dos objetivos principales: generar conciencia con respecto a la

⁵⁴ En este caso se hace referencia al primer sentido de la integralidad mencionado en el marco teórico.

importancia ambiental del reciclaje y forjar confianza entre el vecino y el clasificador formalizado para que se le entregue los materiales.

“Tratamos de que el vecino tuviera conciencia de qué pasa con su basura, de que no se olvide qué pasa con el tema una vez que saca su bolsa. Hicimos talleres de reciclaje donde les ensañamos productos que se hacen con el pet, con el metal, etc. Todo fue desde una comunicación muy cercana y casi personalizada con los vecinos. Hicimos una sensibilización casa por casa, por eso nos hemos tomado casi tres años y medio en llegar a todo el distrito. [...] También hemos tratado de presentar al reciclador, que sepan quién es, qué sepan que hay una familia detrás que se sustenta con esos ingresos, eso también es muy importante para que los vecinos le tomen confianza al programa y comprendan el valor de su participación”.

El **carácter participativo del programa** se destaca como una de sus grandes fortalezas. Se consideró que se necesitaba trabajar de forma participativa con el vecino en todas las etapas del programa para generar relaciones de confianza que contribuyeran a la eficiencia del mismo. Los mecanismos participativos implementados se basaron principalmente en encuestas de calidad a los residentes: *“Nosotros por lo menos dos veces al año hacemos encuestas virtuales a través de la Gerencia de Participación Vecinal, mandamos encuestas masivas a los correos que tenemos registrados para que los vecinos opinen sobre la calidad del servicio”.*

Dos veces al año los ciudadanos de Miraflores tienen una encuesta virtual para evaluar la eficacia y la calidad del servicio de recolección selectiva

Así, en octubre de 2011, 56% de los ciudadanos entrevistados consideraban que el programa era muy bueno. Además, la municipalidad decidió consultar a los ciudadanos a propósito del proyecto de incluir a los clasificadores en la gestión de los residuos. Más de 90% de la población encuestada reaccionó favorablemente a la propuesta, lo que permitió ampliar el programa de segregación en un trabajo conjunto con la asociación de clasificadores formalizada.

Miraflores se destaca por propiciar **mecanismos de participación vecinal**, no sólo en lo referente a la gestión de residuos sino con respecto a la gestión urbana en general. En agosto de 2014, la municipalidad de Miraflores ganó un premio nacional sobre Democracia Digital 2014 a raíz de un aplicación creada para teléfonos inteligentes que permite al ciudadano reportar cualquier problema que observen en el área de limpieza pública, semáforos, áreas verdes, ruidos molestos, veredas en mal estado, etc⁵⁵.

⁵⁵“Miraflores gana premio nacional sobre democracia digital 2014”, 20/08/2014, Municipalidad de Miraflores. Disponible en: <http://blogs.miraflores.gob.pe/larco400/2014/08/miraflores-app-gana-premio-nacional-sobre-democracia-digital-2014/>

Por otro lado, la municipalidad se planteó cumplir estrictamente con los horarios de recojo con el objetivo de que los ciudadanos identifiquen el compromiso sostenido del gobierno con el servicio ofrecido. **Garantizar que el funcionamiento operativo del fuera eficaz** le dio más credibilidad al programa y fue un factor determinante en el involucramiento positivo que tuvieron los ciudadanos. *“Lo tercero es ser muy constantes, tener mucho esfuerzo en cumplir las promesas que se le hace al vecino. Si al vecino le prometimos que vamos a ir tal día a tal hora, hay que cumplir con ello”.*

A pesar de una política represiva del reciclaje informal, el programa tuvo muchas dificultades ligadas a la presencia de clasificadores que se apropiaban del material dispuesto en las calles

Por último, para ganar la adhesión de los residentes de Miraflores, el gobierno se puso como principio rector de la implementación asegurar la **transparencia en la información brindada sobre los procesos y los resultados del programa**. La transparencia se logró mediante la comunicación de los resultados de la recolección selectiva y la divulgación de los resultados de las diversas encuestas que fueron realizadas. Además, la municipalidad multiplicó las instancias de difusión del programa donde se divulgaban sus principales metas y logros. Entre las múltiples actividades de difusión, se destacan la realización de un boletín trimestral con los datos principales del programa y la organización de Ferias del Reciclaje anuales.

Por otro lado, otra de las mayores dificultades estuvo ligada a la **persistencia del reciclaje informal** a pesar de las políticas de fiscalización planteadas en el diseño del programa. La presencia de clasificadores informales se constata por la apertura y la manipulación de las bolsas del programa que son dispuestas en la calle. *“Siempre hay operativos de fiscalización, se retiene, se requisa todo lo que ellos recogen, pero no es tan sencillo. Aún hay presencia fuerte de recicladores informales en la zona”.*

Ante la presencia de reciclaje informal, la municipalidad decidió intensificar las prácticas de fiscalización y adaptarlas a las nuevas prácticas adoptadas por los recicladores: *“gente que por ejemplo por las noches hace un pequeño negociado con vigilantes para que éstos les guarden las bolsas o gente que saca las botellas de los tachos de basura en las calles”.* Sin embargo, la municipalidad apuesta sobre todo a que las actividades de sensibilización de la población van a generar un proceso en el cual progresivamente la adhesión de los ciudadanos al sistema formal va a disminuir la posibilidad para los clasificadores informales de conseguir material.

Finalmente, en la actualidad el programa tiene un gran desafío en cuanto a la **disponibilidad de la infraestructura** necesaria para el tratamiento de los residuos reciclables. Por un lado, la municipalidad querría instalar un centro de acopio para el

tratamiento de los residuos reciclables, pero las normas para instalar centros de este tipo son exigentes y el espacio es reducido en el contexto urbano y residencial de Miraflores. Por otro lado, el capital de inversión de la asociación de clasificadores es reducido, por lo que difícilmente pueden mejorar el acondicionamiento de sus espacios adquiriendo maquinaria y vehículos sin la ayuda de la municipalidad.

6.4.3 Evaluación de los resultados

El cuadro siguiente recapitula los principales resultados del programa en función de las metas planteadas en el diseño. Es importante destacar que la gran parte de las metas planteadas al inicio no eran medibles, o sea que nunca se fijó un horizonte cuantitativo como escenario de llegada con el cual podamos comparar la situación actual.

Tabla 13. Metas y resultados del Programa "Basura que no es Basura" (2012-2014)

METAS	RESULTADOS
<p>Implementar el servicio de recolección selectiva en todo el distrito</p>	<p><u>IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN:</u> -El programa cubre el 100% de la superficie del distrito en rutas de recolección selectiva. -100% de los habitantes están potencialmente incluidos en el programa (85.065 habitantes). -30% de los habitantes participan de manera activa y voluntaria (25.520)</p> <p><u>EFICIENCIA DE LA RECOLECCIÓN Y DE LA COMERCIALIZACIÓN DE RESIDUOS:</u> -700t de RS fueron recuperados y comercializados (de junio 2011 a noviembre 2014). -Se pasó de 10t de RS recuperados y comercializados por mes en 2012 a 80t de RS recuperados y comercializados por mes actualmente (2014).</p>
<p>Sensibilizar y concientizar a los habitantes sobre el volumen de los residuos que generan y las consecuencias ambientales de su inadecuada disposición.</p>	<p><u>SENSIBILIZACIÓN AL CIUDADANO:</u> -100% de las unidades de vivienda sensibilizadas y capacitadas en una dinámica de casa por casa (33.092 unidades de vivienda). -creación de un vínculo de confianza entre el vecino y el clasificador formalizado.</p>

<p>Propiciar el reconocimiento de las oportunidades y beneficios socio-ambientales del reciclaje.</p>	<p><u>CAPACITACIÓN A PÚBLICOS ESPECÍFICOS:</u> -capacitación en “Medio Ambiente y Desarrollo Humano” a 25 conserjes y trabajadoras domésticas. -10 capacitaciones realizadas con serenos, equivalentes a más del 90% de los serenos capacitados</p>
<p>Promover la valoración de productos y servicios en torno al reciclaje.</p>	<p><u>ACTIVIDADES DE DISFUSIÓN DEL PROGRAMA:</u> -elaboración de 5 ferias de reciclaje anuales (de 2010 a 2014) donde se muestran productos que se elaboran con residuos reciclables y se da a conocer el programa. -instalación de infraestructura urbana compuesta de material reciclado (bancos, papeleras y garitas de vigilancia) en el barrio piloto del programa.</p>
<p>Incorporar a clasificadores formalizados en el sistema de recolección selectiva de los residuos sólidos del distrito, con el fin de regularizar su trabajo, contribuir en la mejora de su calidad de vida y reconocer su labor ambiental.</p>	<p><u>FORMALIZACIÓN DE CASIFICADORES:</u> -20 clasificadores capacitados por la ONG Ciudad Saludable. -20 clasificadores formalizados e integrados al programa. -los clasificadores formalizados accedieron a un crédito bancario para comprar dos camiones de recolección.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de DISTRITO DE MIRAFLORES (2012) y entrevista con Ximena Giraldo y Flor Pérez.

En cuanto a la **eficacia del sistema de recolección y de tratamiento de residuos sólidos**, el programa ha cumplido con sus metas de cobertura. Actualmente, las rutas de recolección de los residuos reciclables cubren la totalidad de la ciudad y todos los habitantes tienen la posibilidad de separar sus residuos y participar del programa. Sin embargo, **la tasa de participación** aún es baja considerando que la adhesión al programa es voluntaria y que sólo el 30% de los habitantes participa de forma activa. Asimismo, la cantidad de material recolectado y comercializado ha ido aumentando hasta llegar a 80 toneladas por mes en noviembre de 2014.

En cuanto a **la inclusión de clasificadores**, la política ha permitido la formalización de veinte clasificadores que trabajan en sistema formal de recolección y tratamiento de residuos. Los clasificadores formalizados realizan su trabajo en mejores condiciones sanitarias y cuentan con mejor infraestructura al tener dos camiones de recolección y un centro de acopio.

En términos de **infraestructura productiva**, se destaca como un elemento positivo que los clasificadores hayan tenido la facilidad para acceder a un **crédito bancario** para comprar dos camiones de recolección. Se trata de un elemento interesante de la política ya que los clasificadores formalizados son propietarios de una de sus herramientas de trabajo más fundamentales. Además, el acceso al crédito bancario les ha garantizado la inclusión financiera individual, un elemento que puede ser determinante si desean adquirir préstamos para mejorar su infraestructura productiva a futuro.

Sin embargo, hay incertidumbre con respecto al futuro del centro de acopio ya que la municipalidad se comprometió a pagar el alquiler sólo por un año y no parece estar en disposición de construir un nuevo lugar de acopio.

Además, desde una **perspectiva simbólica**, su trabajo ha sido reconocido tanto por el gobierno local como por los ciudadanos. Esto ha ayudado a la *“dignificación de su trabajo y a la visibilización de su rol ambiental”*. La inclusión de los clasificadores ha permitido una transformación social importante: *“teníamos vecinos que no querían en absoluto que los recicladores trabajaran en el distrito y en cambio ahora ya entienden cuál es la realidad social y económica de los recicladores. [...] Ahora el vínculo y la comunicación entre el vecino y el reciclador es bastante estrecha. Es mucho más cercana, le tiene más confianza, ya lo conoce”*. Una de las fortalezas del programa ha sido entonces cambiar la visión que la población tiene de los clasificadores formalizados.

Dicho esto, es difícil identificar **hasta qué punto la formalización ha impactado en sus condiciones de vida**. Por un lado, según la municipalidad, *“trabajar en un sistema formal y en un sistema coordinado conjuntamente con el distrito los ha ayudado a mejorar sus ingresos económicos, casi han triplicado o cuadriplicado los ingresos que en promedio recibían mensualmente cuando empezaron”*. Actualmente, los clasificadores formalizados ganan entre 450 y 500 dólares al mes, una ganancia que depende exclusivamente de la venta de los residuos reciclables.

Sin embargo, a pesar de haber mejorado sus ingresos económicos, los clasificadores formalizados no reciben ningún salario fijo, o sea que en definitiva la municipalidad no les paga por el servicio ambiental brindado de la manera que les paga a los operadores de la recolección de los residuos ordinarios. El no tener un salario fijo hace que los ingresos de los clasificadores sean variables en función de la cantidad de material recolectado y en función de los precios de venta del material. La falta de salario fijo se interpreta entonces como un factor de vulnerabilidad para los clasificadores formalizados.

Por otro lado, no se sabe hasta qué punto la formalización ha impactado globalmente en la **calidad de vida de los clasificadores**. En ese sentido, no existen políticas

complementarias específicas para mejorar las condiciones de vida de este grupo vulnerable ni se les orienta a integrar una red de programas sociales más amplios. Tampoco hay indicadores concretos que contemplen si la formalización se ha acompañado de una mejora en el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda, por ejemplo.

Desde el ámbito de la inclusión de los clasificadores, el mayor problema que se le encuentra a la política “Basura que no es basura” es que no se trata de una política comprensiva que abarque a toda la población de clasificadores que trabajan en el territorio del distrito. Es decir **que la política municipal involucra y formaliza a una minoría de clasificadores**, a quienes se les da la autorización para trabajar y el reconocimiento por su trabajo. La persistencia de clasificadores informales muestra que en los hechos sigue existiendo una parte fragilizada de la población que trabaja con residuos que no fue contemplada en la política pública, ni para ser formalizada en la gestión de los residuos ni para acceder a otras alternativas laborales.

Al fiscalizar el reciclaje informal, la municipalidad está reprimiendo el trabajo de los clasificadores que no fueron formalizados, lo que impacta negativamente en sus condiciones de vida. Entonces, el mensaje que la municipalidad envía a la ciudadanía parece ser contradictorio: por un lado, los clasificadores formalizados deben ser reconocidos e integrados al sistema formal de gestión de residuos, por el otro lado, los clasificadores informales deben seguir siendo marginalizados y su trabajo debe ser fiscalizado y prohibido.

Tabla 14. Sistematización de las normativas de inclusión de clasificadores en Brasil, Colombia y Perú

	INSTRUMENTO JURÍDICO	PRINCIPIOS RECTORES	ACTORES INVOLUCRADOS
BRASIL	-Ley federal Nº12.305, Política Nacional de Residuos Sólidos (2010) y su reglamento.	- inclusión socio-productiva de los clasificadores organizados en cooperativas o asociaciones. - contratación voluntaria de cooperativas por los gobiernos municipales sin necesidad de pasar por una licitación. -integración de cooperativas de clasificadores en los planes del gestión de residuos del sector privado en acciones derivadas de la responsabilidad extendida del productor. - profesionalización del sector de clasificadores y planes federales para la adquisición de infraestructura productiva .	-Gobierno Federal, Comité Interministerial para la Inclusión Económica y Social de los Catadores . - Movimiento Nacional de Catadores (MNCR) .
COLOMBIA	- Jurisprudencia de la Corte Constitucional . Sentencia T-724 (2003), auto 268 (2010), auto 275 (2011). -Las normativas se aplican a Bogotá pero tienden a armonizarse a nivel nacional por su valor constitucional.	-inclusión desde una perspectiva de derechos : protección especial del Estado, acciones afirmativas, igualdad de oportunidades para los clasificadores. Reconocimiento del rol ambiental de los clasificadores. - inclusión obligatoria de los clasificadores en los planes municipales de gestión de los RS. -formación de “organizaciones autorizadas” (asociaciones) de clasificadores para prestar el servicio público de recolección, transporte y tratamiento de residuos reciclables a nivel municipal. -diseño e implementación de políticas de reconocimiento como los censos y los registros de clasificadores.	- Corte Constitucional de Colombia. - Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) .
PERÚ	-Ley nacional Nº29419, Ley que Regula la Actividad de los Recicladores (2009) y su reglamento.	-formalización de los clasificadores con el doble objetivo de contribuir a la inclusión social y económica de un sector tradicionalmente marginalizado y mejorar la sustentabilidad ambiental de la gestión de los residuos. - municipalidades deben incorporar a los clasificadores como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos . Gobiernos locales deben implementar Programas de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de RS . -formalización: se promueve la formación de organizaciones de clasificadores en el modelo de micro y pequeñas empresas . Programas de crédito para clasificadores organizados e individuales. -programas nacionales de capacitación a clasificadores en el manejo de los residuos y programas nacionales de vacunación .	- Congreso Nacional - Federación Nacional de Recicladores de Perú . - Red Nacional de Recicladores de Perú . - ONG Ciudad Saludable

Tabla 15. Análisis comparado de fortalezas y debilidades de los programas de inclusión de clasificadores en la gestión de RS (Londrina, Bogotá y Miraflores)

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Reciclando Vidas – Londrina Recicla.</p> <p>BRASIL</p>	<p>-normativa municipal obliga a todos los generadores a separar sus residuos.</p> <p>-contacto directo entre el clasificador y el ciudadano mediante la recolección puerta a puerta ayudaron a crear un vínculo de solidaridad y a afianzar el compromiso ciudadano con el reciclaje. La tasa de adhesión del programa de recolección selectiva con inclusión de clasificadores supera el 75% de la población.</p> <p>-relación contractual entre las cooperativas de clasificadores y el gobierno local de Londrina. Pago fijo por tonelada de residuos recolectada y comercializada (pago por el servicio ambiental).</p> <p>-clasificadores son contactados con una amplia red de políticas sociales a nivel federal para asegurar el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda.</p>	<p>-durante los primeros años del programa se desatendió la adquisición de la infraestructura productiva. Los centros de acopio eran inadecuados y los clasificadores trabajaban en malas condiciones sanitarias.</p> <p>-sistema de información y de monitoreo insuficiente. Faltaron indicadores de seguimiento del programa (2009-2014) e indicadores sobre la evolución de las condiciones de vida de los clasificadores.</p>
<p>Plan de Inclusión de la Población Recicladora de Bogotá.</p> <p>COLOMBIA</p>	<p>-integración vertical con la política Basura Cero que plantea un cambio de paradigma en la gestión de residuos sólidos.</p> <p>-voluntad política de la parte del gobierno municipal que se plantea integrar a la población de clasificadores en la gestión de los residuos desde una perspectiva de derechos.</p> <p>-campana de comunicación llevada a cabo por clasificadores y promotores ambientales con énfasis en las intervenciones en escuelas y colegios.</p> <p>-programa comprehensivo ya que pretende formalizar al 100% de la población de clasificadores.</p> <p>-sistema de remuneración a clasificadores por tonelada recolectada (pago por el servicio ambiental), proceso de bancarización individual</p>	<p>-contexto de inestabilidad política causada por la crisis de gobernabilidad en Bogotá y la destitución del alcalde al re-municipalizar los servicios de recolección de residuos (2013-2014).</p> <p>-elaboración de metas que son poco realizables en lapso de una gestión municipal (creación de 60 centros de acopio públicos, creación de 60 organizaciones autorizadas de clasificadores...) lleva a la implementación de varias medidas no inicialmente previstas (como la regularización de algunos depósitos privados).</p> <p>-desfasaje entre el diseño articulado del plan y las capacidades (técnicas, financieras, de infraestructura) para implementarlo. Pocos avances en el acompañamiento técnico y organizativo de los clasificadores así como en la construcción de la infraestructura</p>

	<p>de los clasificadores.</p> <p>-acción interinstitucional para garantizar la mejora de las condiciones de vida de los clasificadores (planes de vivienda popular, programas para la inserción en la educación formal, erradicación del trabajo infantil, acceso al crédito, apoyo para planes de negocio...).</p>	<p>productiva para el tratamiento de los residuos.</p> <p>-déficit en el sistema de información sobre los avances de los programas interinstitucionales.</p>
<p>Basura que no es basura, Miraflores.</p> <p>PERÚ</p>	<p>-articulación efectiva entre el gobierno local y actores de la sociedad civil (ONG Ciudad Saludable) permite la especialización de los actores involucrados en ciertas funciones como la capacitación, el funcionamiento operativo y las actividades de monitoreo y fiscalización.</p> <p>-implementación de canales de diálogo y de participación sostenidos y personalizados entre el gobierno local y los ciudadanos. Encuestas de monitoreo trimestrales y encuestas de calidad a los ciudadanos.</p> <p>-componente de sensibilización y difusión del programa. Boletín trimestral con datos del programa, realización de Ferias anuales del Reciclaje.</p> <p>-la municipalidad presta especial atención en asegurar un buen funcionamiento operativo de las rutas de recolección para sostener la credibilidad del programa ante los ciudadanos e incrementar su participación.</p> <p>-bancarización de los clasificadores formalizados, acceso a un crédito bancario para comprar vehículos y maquinaria.</p>	<p>-las ganancias de los clasificadores formalizados dependen exclusivamente de las ganancias por venta de los materiales reciclables. No hay pago por el servicio ambiental brindado asociado a la recolección de residuos sólidos.</p> <p>-no es una política integral: la formalización laboral de los clasificadores no se acompaña de programas que garanticen un acceso efectivo a la educación, a la salud y a la vivienda.</p> <p>-el sistema de monitoreo de la política es insuficiente, faltan indicadores que indiquen si la formalización laboral se acompaña de una mejora efectiva de las condiciones de vida.</p> <p>-no se trata de una política comprehensiva ya que no involucra a la totalidad de los clasificadores del distrito. Sólo veinte clasificadores acceden a la formalización.</p> <p>-por ende, el reciclaje informal sigue existiendo y la política fiscalizadora, basada en multas, es poco eficaz en reprimirlo. Aumenta la competencia entre los clasificadores formales e informales.</p>

7 REFLEXIONES FINALES

De los aprendizajes de las experiencias previamente analizadas, se destacan algunos elementos tanto conceptuales como instrumentales que podría ser interesante contemplar a la hora de diseñar e implementar políticas para incluir a los clasificadores en la gestión de los residuos.

1. **Generar un contexto normativo y político favorable a la inclusión de los clasificadores**

El **contexto institucional** puede favorecer o desfavorecer el surgimiento de programas de inclusión de clasificadores. El caso de **Londrina** muestra como una **normativa municipal** que obliga a todos los generadores a separar sus residuos puede ser un vector fundamental para el fortalecimiento de las oportunidades laborales para clasificadores. A la vez, la **voluntad política** de los autores involucrados es un factor decisivo para emprender políticas de inclusión de clasificadores. El caso colombiano muestra que mediante una fuerte voluntad política de las autoridades municipales se logró movilizar capacidades para diseñar un **nuevo paradigma inclusivo de la gestión de los residuos** de Bogotá.

2. **Analizar la comprensión del problema público que guía la política para clasificadores**

La concepción del problema público al cual la política de inclusión de clasificadores responde es un elemento fundamental que marca a posteriori el espíritu de estas políticas. ¿Con la política, se responde a una **inquietud sanitaria** de la población que atribuye la suciedad de las calles a los clasificadores? ¿Se atiende una inquietud ligada a la **inseguridad** y al **malestar social** que puede provocar la presencia de los clasificadores en las calles? ¿O se diseña una política interpretando que los clasificadores tienen el **derecho a trabajar con los residuos** y su trabajo debe ser reconocido y apoyado por el Estado ya que brinda un **servicio público favorable al cuidado del ambiente**?

3. **Generar políticas de identificación y de reconocimiento del sector de clasificadores y de los procesos que rigen la cadena del reciclaje informal**

El primer paso de toda política para clasificadores parece ser **generar información cuantitativa y cualitativa** sobre las condiciones socio-económicas de sector y el funcionamiento de la cadena informal del reciclaje. El proceso de generación de conocimiento es indispensable en el momento de elaborar políticas que busquen ser integrales y procuren atender las necesidades tanto laborales como sociales del sector de clasificadores.

Además, una política dirigida a clasificadores debe determinar y delimitar claramente cuál va a ser su **“universo de beneficiarios”**. Las experiencias de Brasil y de Colombia mostraron que al momento de elaborar una política que favorece directamente a un grupo social pueden surgir oportunidades, es decir que otros grupos intentan favorecerse de estas políticas. Para evitar estos obstáculos, es necesario determinar a

quién se dirige la política y cuáles son los requisitos para que una persona sea catalogada como clasificador y obtenga el derecho a trabajar con los residuos.

Se parte de la base que generar conocimiento sobre los clasificadores es la etapa previa al **reconocimiento de su derecho a trabajar con los residuos**. El caso colombiano es ejemplar en cuanto a las políticas de reconocimiento de clasificadores, mediante la elaboración de censos y de registros de clasificadores autorizados.

4. **Propiciar instancias participativas de construcción de las políticas de inclusión junto con el sector de clasificadores**

Integrar a los clasificadores en los sistemas formales de gestión de residuos implica brindarles oportunidades laborales que sean más atractivas que las oportunidades a las cuales acceden mediante el trabajo informal. Para generar el atractivo de los programas de inclusión, es necesario **integrar a los clasificadores en las dinámicas de elaboración de las políticas públicas** con el objetivo de formalizar y regularizar su trabajo. Además, se considera importante **capitalizar el conocimiento empírico** adquirido por el sector de trabajadores que se ocupan tradicionalmente de la gestión de los residuos reciclables.

A la vez, parece importante concertar con los clasificadores el diseño de **rutas de recolección** y el **funcionamiento operativo del modelo** de inclusión, tratando de respetar las lógicas territoriales anteriores de los clasificadores.

5. **Diseñar políticas para clasificadores que contemplen tanto el derecho a acceder a los residuos como la dotación de la infraestructura necesaria para su tratamiento**

La política para clasificadores debe contemplar a la vez el derecho y el acceso de los clasificadores a los residuos pero también el acceso a la **infraestructura productiva** para poder tratarlos en centros de acopio adecuados, con la **maquinaria** necesaria y atendiendo los requisitos de sanidad y salubridad de los espacios. En ese sentido, el poder público debe prever cuales son los requisitos normativos para la construcción de centros de acopio y considerar la regulación relativa a los usos del suelo en las ciudades.

Se plantea como una estrategia interesante **diversificar los mecanismos de adquisición de infraestructura**. Los clasificadores de Miraflores accedieron a **líneas de crédito** especiales para comprar los vehículos de recolección. Por otro lado, los clasificadores de Londrina tejieron vínculos con empresas públicas y privadas para recibir apoyo productivo mediante los **programas de corporativismo social** de estas empresas.

6. **Diseñar políticas que evalúen no substituirse por completo a la cadena de valor del reciclaje**

Sería interesante e innovador que las autoridades, al plantearse implementar una política para la inclusión de los clasificadores, reconozcan también a los demás actores de la cadena del reciclaje informal, como **los intermediarios** y los depósitos. En Bogotá, la **regularización de algunos depósitos privados** funcionó como un mecanismo adecuado para que los clasificadores pudieran pesar y vender su material por el cual luego recibirían un pago de la parte del Estado.

Además, “la sustitución de eslabones y procesos de la cadena de valor del aprovechamiento, sin el adecuado conocimiento y comprensión de los subprocesos económicos que rigen la cadena de valor, pueden llevar a lo que se conoce popularmente como “elefantes blancos”, es decir grandes inversiones no sostenibles, que lejos de ayudar a la inclusión de recicladores, generarían una ruptura y enfrentamiento de actores (recicladores, intermediarios, industriales del reciclaje)” (PARRA, 2014).

7. **Elaborar normativas y políticas que asignen competencias y responsabilidades claras a todos los actores involucrados**

Se destaca como un elemento interesante de la normativa peruana la capacidad de atribuir claramente las **competencias y las responsabilidades** a todos los actores involucrados en el diseño y la implementación de los programas de Formalización de los clasificadores: **ministerios, gobiernos nacionales, gobiernos locales y organizaciones de clasificadores.**

8. **Elaborar políticas que contemplen la gradualidad de las transformaciones sociales ligadas a la formalización de los clasificadores y a la generación de nuevos hábitos ciudadanos**

En este sentido, es necesario diseñar e implementar políticas con metas realistas a mediano y corto plazo que sepan integrar la gradualidad necesaria de las transformaciones sociales. La formalización de los clasificadores y el desarrollo de sus **capacidades organizativas** son procesos que requieren tiempo y madurez.

Por otro lado, la construcción socio-cultural de una **conciencia ciudadana** con respecto a la generación y la disposición de la basura que generamos, así como la adquisición de **nuevos hábitos de separación**, son procesos de mediano plazo que requieren la internalización por parte de la ciudadanía de una nueva conciencia ambiental.

9. **Propiciar espacios de encuentro y de intercambio entre los clasificadores y la ciudadanía en general**

Los programas de Londrina y Miraflores mostraron la importancia de establecer un **contacto directo frecuente** entre los clasificadores y los ciudadanos. En esos programas los clasificadores se encargan personalmente de la **recolección selectiva**, generando **vínculos de confianza y de solidaridad** con los vecinos. Los clasificadores formalizados en estas experiencias comentan que uno de los factores de éxito fue el contacto mantenido con los ciudadanos, un elemento que logró darle un contenido concreto y visible a la política de inclusión.

Por otro lado, se fomenta el desarrollo de instancias donde puedan participar diferentes actores ligados al reciclaje y que propongan una abertura del tema de los residuos a la ciudadanía en general. En ese sentido, se destaca como ejemplo las experiencias del **Foro de Residuos y Ciudadanía** en Brasil, de la **Mesa Nacional del Reciclaje** en Perú y de **las Ferias del Reciclaje** en Miraflores.

10. **Crear y mantener actualizados los sistemas de información y de seguimiento de las políticas de inclusión de clasificadores**

Las dificultades encontradas en este informe para evaluar las políticas derivan en varios casos de la debilidad de los sistemas de información y de la falta de monitoreo de los principales indicadores de los programas implementados. Se destaca que las políticas de inclusión deberían tener **un sistema de información adaptado** a cada caso, que considere tanto la **eficacia del programa de recolección, tratamiento y comercialización** de los residuos reciclables, así como la **evolución de las condiciones de vida de los clasificadores formalizados**.

Varios programas plantean la formalización laboral de los clasificadores con el objetivo de contribuir a su inclusión social pero no adoptan indicadores que reflejen si la formalización se vio acompañada de una mejora significativa en las condiciones de vida del grupo formalizado.

Finalmente, es importante que los resultados de los programas sean divulgados en las instancias participativas ya mencionadas o puedan ser accesibles para la ciudadanía. La **transparencia de la información** puede contribuir positivamente a la **credibilidad** del programa y puede ayudar a **incrementar la participación** y el involucramiento de los ciudadanos.

8 ANEXOS

ANEXO 1: Entrevista a Davi Amorim, área de Comunicação del Movimiento Nacional de Catadores de Materiales Reciclables de Brasil.

Comunicación por Skype, 1/8/2014.

A legislação de resíduos no Brasil tem sido considerada muito moderna em termos de gestão inclusiva dos resíduos, uma das políticas mais modernas do mundo. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) tramitou no congresso legislativo brasileiro durante 21 anos. O Movimento Nacional de Catadores (MNCR) existe há doze anos. Desde o seu surgimento, o movimento lutou para que essa lei fosse votada e implementada no Brasil, ele é um dos grandes responsáveis por essa lei ter sido aprovada em 2010. Claro que também teve uma conjuntura favorável, o governo federal também teve um papel decisivo na aprovação dessa lei, atendendo às reivindicações do movimento de catadores. Mas, mesmo assim, a PNRS sempre foi uma reivindicação prioritária dos catadores.

Algumas ações da política nacional estão em fase de implementação, algumas outras estão atrasadas. Do lado do governo federal, tem uma ação articulada de diversos ministérios que trabalham em conjunto para fortalecer às cooperativas e associações de catadores com o objetivo de fornecer infraestrutura produtiva (camiões, galpões). Isso já está em andamento: um volume grande de recursos foi mobilizado e já há bons resultados.

Do lado dos governos regionais, depois da aprovação da lei cresceu muito o número de municípios que estão fazendo a coleta seletiva com inclusão de catadores. Mesmo assim, as ações são muito tímidas ainda, tem poucos municípios que estão implantando a lei de maneira séria com a inclusão de catadores. O programa Pro-Catador tem servido para incentivar esses municípios. O objetivo do programa é contribuir à instrução dos catadores, para à formação de cooperativas e associações de trabalho coletivo. O programa criou um prêmio para os municípios que se destacam na implementação PNRS com inclusão de catadores. O governo federal tem ido aos Estados e municípios para divulgar a política e fazer intervenções sobre o fechamento dos lixões, a inclusão de catadores e a coleta seletiva. Mas a administração regional está caminhando de maneira lenta comparada com os avanços da administração federal.

Um dos instrumentos mais inovadores da lei é o controle social sobre a gestão dos resíduos, que garante a participação da sociedade na gestão dos resíduos. Por exemplo, em 2013 teve a quarta Conferência Nacional de Meio Ambiente e o tema foi a implementação da PNRS. Houve centenas de conferências regionais, estaduais e uma grande conferência nacional com 800 representantes das empresas, da sociedade civil e do governo. Eles se reuniram para pensar e propor ações e estratégias de implementação da política nacional. A conferência foi muito importante para divulgar a legislação e empoderar à sociedade. Os catadores tiveram um papel importante na articulação das etapas dessa conferência. O controle social é um instrumento importante da PNRS, ele serve para que a população possa cobrar da administração regional que a gestão dos resíduos seja implementada de maneira eficaz.

A implementação da PNRS tem limitações, mas as coisas estão acontecendo. Com uma base legal - a legislação nacional-, fica mais fácil que as políticas se espalhem progressivamente pelo Brasil. Além disso, o ministério público –a instancia do judiciário que fiscaliza as leis- pode fiscalizar agora as prefeituras que não estão implementando a lei. Tem uma diretriz nacional para que os municípios sejam acionados judicialmente se eles não cumprirem o que está estabelecido na lei de resíduos. É um mecanismo que o governo federal tem para acelerar a implementação da lei.

Tem muitos exemplos de políticas públicas de coleta seletiva com inclusão de catadores bem consolidadas, sobre tudo no Rio Grande do Sul. Algumas cidades têm bons resultados, é o caso de Santa Cruz do Sul, Gravataí e mais recentemente em Uruguaiana, onde os catadores conseguiram fechar o lixão e participar na coleta seletiva da cidade. No Paraná tem o exemplo de Londrina onde a coleta seletiva com inclusão de catadores está consolidada faz anos. A eficiência do programa regrediu um pouco nos últimos anos por causa de mudanças na administração, mas agora está se-recuperando. Tem várias cooperativas de catadores que trabalham na coleta seletiva da cidade e eles recuperam uma boa quantidade.

Em Minas Gerais tem outro exemplo de modelo exitoso: a Bolsa Reciclagem. Se trata de uma política estadual com abrangência maior. É a primeira política implementada de pagamento por serviços ambientais, o que também é uma reivindicação dos catadores. Eles recebem do estado pelo o que eles estão protegendo do meio ambiente. É uma política interessante, os catadores tem o incentivo para coletar materiais que são difíceis de comercializar porque tem um valor maior no programa. Além disso, o programa elevou significativamente a renda dos catadores. As cooperativas mais organizadas conseguem manter uma renda estável e boa comparada ao padrão nacional de renda dos catadores. Então, o programa tem feito uma diferença real na vida dos catadores.

No Estado de São Paulo tem o município de Ourinhos, onde também se desenvolveu um programa de coleta seletiva municipal com inclusão de catadores que constitui um exemplo nacional. Os catadores fazem o processo de educação ambiental, a coleta dos recicláveis, a gestão dos eco-pontos (pontos de entrega de material) a triagem e a comercialização. Enfim, tem vários exemplos no Brasil de boas políticas públicas com inclusão de catadores.

A lei tem uma série de instrumentos e de burocracia para efetivar a inclusão dos catadores formalmente dentro da gestão dos resíduos. Tudo precisa de contratos, de papeis. No caso dos catadores que trabalham individualmente essa formalização é mais complicada. No Brasil, somente 10% dos catadores estão organizados em cooperativas e associações. Isso quer dizer que 90% dos catadores não estão incluídos na lei por não estarem formalizados. A estratégia do MNCR é organizar os catadores que trabalham individualmente para que eles se formalizem e trabalhem coletivamente. Para isso temos programas de formação e de sensibilização. Na nossa avaliação, quando o catador está trabalhando de maneira coletiva tem maior proteção, maior acesso as políticas publicas e maior seguridade em termos financeiros já que consegue valorizar o preço do material. Mas nem todos os catadores querem se organizar em cooperativas. Então, estão se discutindo outras formas de integração desses catadores, como por exemplo as bolsas, um tipo de pagamento por serviços ambientais aos catadores que trabalham individualmente.

No Brasil, no governo federal, tem um Comit  Interministerial de inclusão socioecon mica dos catadores. Nesse comit  estão representados o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Saúde, o Ministério de Tecnologia, etc. Os ministérios estão reunidos em uma instancia formal do governo para discutir a es coordenadas de inclusão dos catadores. Então, para a inclusão dos catadores se consideram várias problemáticas que estão relacionadas com essa popula o vulnerável.   uma política que tem funcionado muito bem para coordenar as a es do governo federal em rela o às políticas para catadores em diversas áreas. Destaca-se que o governo teve a sensibilidade de criar uma instancia para cuidar desse tema, sempre com a participa o de lideranças de catadores.

O movimento reivindica faz muitos anos uma visão da inclusão socioecon mica ou sócio-produtiva dos catadores. O objetivo é que se saia do assistencialismo e da visão de que o catador é aquele que precisa ser assistido. O movimento apoia a profissionaliza o dos catadores para a inclusão produtiva e econ mica deles. Eles não querem mais assistência, eles querem desenvolver seu trabalho de maneira eficiente e sustentável. Uma das reivindica es foi que o nome do comit  fosse "inclusão socioecon mica" dos catadores, que o governo mudasse a o conceito de "inclusão social" para o conceito de "inclusão sócio-produtiva". Como estratégia, isso significa concretamente desenvolver as cooperativas com a infraestrutura adequada: camiões, galpões, prensas, balanças, instrumentos de trabalho para que os catadores possam gerar renda.

O Comit  interministerial tem como objetivo coordenar a es sociais para atender às necessidades desse público. Mas a PNRS em se inclui o catador do ponto de vista da gestão dos resíduos. A lei serve para formalizar e garantir que esse trabalho seja realizado com a inclusão dos catadores. Os problemas sociais dos catadores (de moradia, de saúde, de educa o) dificultam o acesso   essa lei. Mas a lei em se ela serve para cuidar e reconhecer que o trabalho de reciclagem é feito   mais de 60 anos pelos catadores e que eles tem historicamente o direito de fazer parte de o sistema de gestão de resíduos. São dois caminhos diferentes : a política de resíduos tem que garantir que os catadores participem da gestão de resíduos mas às a es governamentais para   inclusão social fazem parte de uma política maior que envolve outros setores. Aqui no Brasil se resolveu com a estratégia do Comit  Interministerial.

ANEXO 2: Entrevista a Verônica da Costa, directora financiera de la cooperativa Cooper Região em Londrina.

Comunicación por Skype, 8/8/2014.

Em 1998 começou a coleta seletiva em Londrina, nos bairros mais nobres de Londrina. Nessa época todo o material coletado era levado para uma central da prefeitura. Até o momento os catadores trabalhavam dentro do lixão e não participavam da coleta seletiva. Paralelo a isso, O PROMOPAR [Fundação de Promoção Social do Paraná], que era a entidade que entregava as cestas básicas e fazia o acompanhamento das populações da periferia de Londrina, tinha um programa “Vida Nova”. Ele levava material reciclável em três periferias de Londrina e trocava 50 quilos de material reciclável por cesta básica.

Em 2001, um trator matou uma criança dentro do lixão. Houve o pedido do Ministério Público para o fechamento do lixão. Os catadores foram reivindicar na prefeitura que queriam ter acesso ao material reciclável. A prefeitura começou o projeto “Mil ONGs” : o objetivo era organizar os catadores em ONGs para poder começar a fazer a coleta e repassar esse material reciclável. Uma assistente social, Marilys Garani, teve um papel importante em toda essa mudança, na forma de coleta, no fechamento do lixão e no envolvimento dos catadores. Ela foi a ponte entre catador e catador e catador e município.

Dentro da prefeitura tem uma empresa mista, a CMTU [Companhia Municipal de Trânsito e Urbanismo]. Em Londrina o tratamento do resíduo se encontra dentro dessa companhia, no setor “Coleta Seletiva”. Eles fazem a gestão institucional da coleta seletiva.

No início, quando foi feita a retirada dos catadores do lixão, eles colocaram todos os catadores em uma fazenda abandonada do município. Lá a gente fez um estágio de quarenta dias para aprender a separar outros tipos de material que não tinha no lixão. Logo depois desses quarenta dias, sentamos a conversar com o município. Cada grupo de catadores ia retornar para a sua região e localizar o espaço para fazer a triagem do material. A prefeitura ia levar o material reciclável coletado na cidade para esses espaços, que se encontravam próximos onde a gente morava. Se criaram 32 ONGs e se organizou a coleta seletiva na cidade. O projeto Reciclando Vidas foi construído dessa forma, em parceria com os catadores.

Para integrar os condomínios verticais no programa, o município e os catadores fizemos um mapeamento dos edifícios e um levantamento de endereços. De cada família tem um registro para ver quantas famílias tem em cada prédio. Junto com a prefeitura, a gente tinha uma equipe para fazer educação ambiental. Fizemos palestras com os condomínios e explicamos a importância da separação, o que é a coleta seletiva, etc. Esse trabalho foi muito bem correspondido pelos moradores de prédios. Hoje os melhores materiais vêm dos prédios.

Em 2008 tivemos a grande crise econômica. Na hora da comercialização, as ONGs começaram a sentir o efeito dessa crise econômica, o preço do material caiu muito, alguns materiais deixaram de ser comercializados...

Fomos então bater na porta do poder público para solicitar uma contribuição. Até o momento, nós não recebíamos nenhuma remuneração por esse serviço. Fomos pedir uma ajuda porque não estava dando para sobreviver com a venda do material reciclável. Nesse mesmo momento

Londrina estava passando por uma situação política complicada vinda de duas cassações de dois prefeitos, um momento de transição de um prefeito provisório... Aí começou a discussão para transformar as ONGs em cooperativas.

Existia a possibilidade dentro da lei da despesa de licitação para serviço de coleta seletiva e pago do serviço ambiental prestado. Porém, tem que ser através de cooperativas. No início de 2009 começamos a discutir com as ONGs de catadores, começou o processo de discussão de formalização. A assistente social fazia a ponte entre os catadores e convocava. A gente discutia o que seria uma cooperativa, como seria o estatuto. A gente discutiu também com o poder legislativo para ver o que seria necessário dentro da lei para obter a despesa de licitação e a contratação dos catadores.

Tivemos muita resistência para montar as cooperativas. Ia ser uma mudança de gestão, passar de ONGs para cooperativas. O domínio da comercialização ia mudar porque a ideia em uma cooperativa é compartilhar. Por isso teve resistência dos presidentes das ONGs. Além disso, a maioria dos catadores não tinha documentação, para o município ele nem existia. Em 2009 tivemos então o processo de criação de cidadania para os catadores, documentação, etc.

Em setembro de 2009 conseguimos formalizar a primeira cooperativa em Londrina, a Cooper Região. Só sete grupos aderiram à cooperativa. Hoje, daqueles 32 grupos do início, 14 aderiram a nossa cooperativa [Cooper Região]. Os outros grupos emigraram recentemente para outras cooperativas: a Coocepeve e a CooperOeste. No início desse ano se formalizaram mais duas: a Coper Mudança e a Coper Refum. Hoje somos cinco cooperativas prestando serviço para o município. Como nós fomos a primeira a gente detém 50% do município para fazer a coleta seletiva.

Trabalhamos com contrato com a prefeitura. Nós falamos “prefeitura” porque mesmo se a gestão é feita por uma empresa mista, os recursos vêm do fundo público de urbanização. Nós já vamos a completar quatro anos de contrato de prestação de serviço. Hoje a gente atende 88.000 domicílios por o valor de 420 reais a tonelada. Desde março de 2010, quando assinamos o primeiro contrato com a prefeitura, nós recebemos uma remuneração pela prestação de serviços.

Somos remunerados, temos à aposentadoria garantida, o aluguel dos galpões onde a gente faz a triagem e a prensagem do material, e uma equipe administrativa. Desde 2001, a gente se ocupa também do transporte dos materiais. Antes, uma empresa terceirizada fazia o transporte do material até os galpões. E 2011, a prefeitura passou esse contrato também para nossa cooperativa, ficamos com dois contratos.

Hoje nos somos 238 catadores na Cooper Região. 85% são mulheres. Desse 85%, 78% são chefes de família. Dos 238 cooperados, 15% são idoso (de 55 a 65 anos). Na Coocepeve tem 37 catadores, na Cooper Refum tem 30 catadores, na Cooper Oeste 117 catadores, na Cooper Mudança 80 catadores.

Em 2002 se criou a CEPEVE (Central de Pesagem, Prensagem e Vendas) para a comercialização conjunta das ONGs. Mas recentemente a CEPEVE deixou de funcionar como uma central de

vendas e passou a ser uma cooperativa como as outras. Hoje estamos com o projeto de instituir uma central com quatro cooperativas.

Os pontos fortes do programa vêm do fato que nós catadores construímos o processo junto com o município, participamos no projeto desde que saímos do lixão. Passamos pelo processo de organização nosso, de reconhecimento do material, de formalização dos catadores. Também, o trabalho da assistente social foi essencial para gerar comunicação entre os catadores e o município. Ela jogou o papel de termômetro, ela sabia das limitações dos catadores, mas também sabia das obrigações do poder público. O município também ajudou com alguns subsídios antes de 2009 dentro do que era possível. Como ONGs, o município não podia nos contratar, mas ele subsidiava o aluguel dos galpões e o transporte do material reciclável até os galpões.

Então, eu acho que os pontos fortes aqui em Londrina vêm da parceria e da sensibilização do poder público enquanto trazer formação para os catadores, ajudar a construir esse processo até a gente chegar à contratação. Outro ponto forte foi a questão da coleta porta a porta: desde o começo nós vamos para a porta do morador, para falar para ele a importância de separar o material e entregar para nós, que esse material se transforma em renda e melhora muitas coisas. Nós os catadores fomos aceitando a situação (fechamento do lixão, ONGs, cooperativas, prestação de serviço, central...) e fomos-nos-adequando as mudanças.

Outro ponto importante é a implantação da coleta seletiva no município. Se não existir a coleta seletiva implantada dentro do município, não tem por que da existência do catador e o fechamento do lixão. A implantação da coleta seletiva e a conscientização do município foram imprescindíveis para o funcionamento do processo em Londrina.

Finalmente, tem que ter um gestor com vontade política. É uma questão de política social dentro do município. Tem que ter liderança política para fazer o negócio acontecer e flexibilidade para saber trabalhar com uma população complicada.

O principal obstáculo na implementação foi o analfabetismo dos catadores e o oportunismo de alguns. A prefeitura se esforçou para poder auxiliar os catadores com infraestrutura, poder entregar o material para eles, e mesmo assim houve muito oportunismo. Tem um momento que saia no jornal todos os dias notícias de assaltos acontecendo nas cooperativas. Sempre tem pessoas que vêm usufruir o que está direcionado para os catadores. Então a regra tem que estar bem clara: quais são as características para ser considerado catador de baixa renda? O poder público tem que criar leis e decretos para que o catador possa de fato receber algo. Se as regras não estiverem claras e bem amarradas, o catador acaba sendo prejudicado.

Também houve problema de gestão e implementação ligadas às mudanças políticas. Os contratos eram feitos de 6 a 6 meses. A gente procurava renovar em novembro, porque nessa data tem eleição e o mandato começa em janeiro. Se o novo prefeito entrasse, aí temos cinco meses para poder negociar com o novo prefeito. A gente teve alguns problemas com o município no momento de renegociar os contratos. Por isso, os prazos dos contratos são importantes e podem virar problemas na implementação.

Mas ao mesmo tempo, eu acho que o contrato de 6 meses ao começo foi uma boa medida, foi um contrato pedagógico. Nos ensinou a trabalhar com dinheiro público, a ter responsabilidade pelos recursos. Hoje o nosso contrato não é mais o mesmo formato que nós assinamos em 2009. Ao começo o contrato estava dividido em partes: aluguel, equipe administrativa... E eu tinha que comprovar esses gastos, e aí a prefeitura me reembolsava. Isso nos ensinou a administrar o recurso. O contrato tinha meta, foi gradativo. Se ao início já faz um contrato longo, tem o risco dos catadores se perderem no meio do caminho. Hoje, nos somos uma cooperativa estabilizada e os contratos são de um ano.

Nos recebemos pelo serviço prestado. O montante do serviço é dividido em três partes: uma parte para o aluguel de galpões, uma parte para o pagamento da aposentadoria dos catadores (144 reais por catador) e o restante (as despesas administrativas, água, luz) está incluído no valor da tonelada (420 reais por tonelada). O contrato é por produção: quando mais eu produzir com menos custo, mais a cooperativa vai se beneficiar.

Mas esse tipo de contrato só foi possível depois de cinco anos de trabalho, de amadurecimento e de resistência da cooperativa. Tem todo um processo. Para nós funcionou muito bem porque respeitamos esse processo de amadurecimento e a prefeitura respeitou o nosso tempo. Só depois de doze anos trabalhando como ONGs, sem receber nada pelo nosso trabalho, planejamos um contrato formal com a prefeitura e começamos a receber pelos serviços prestados. Eu acho que é muito precipitado ir direto a contratação quando os catadores ainda não estão preparados. O poder público teve a sensibilidade de enxergar quando foi o momento de se retirar. Os técnicos acompanharam a gente até o ano 2012. Depois, a gente começou a tomar as próprias decisões e a administrar com mais independência.

Hoje nos comercializamos em torno de 400 toneladas por mês [Cooper Região]. Tivemos tempos melhores, no começo do ano a gente chegou a ter 470 toneladas por mês. É em torno de 20-25 toneladas por dia. A qualidade do material foi evoluindo. Em 99-2000, quando o prefeito começou a mandar material para nós, ia cachorro morto, fralda descartável, etc. Um dia um catador teve a ideia de entregar sacos no bairro dele para separar o lixo reciclável. A gente percebeu que a qualidade do material havia melhorado e que a quantidade poderia aumentar. Aí a gente levou para o município a proposta de fazer entrega de sacos verdes uma vez por semana e que esse trabalho (de entrega e coleta) fosse feito pelos catadores porta a porta. O trabalho de conscientização e de educação ambiental foi feito pelos catadores. Então, a qualidade do material melhorou ao 100%, por causa do envolvimento do catador. Todos que visitam Londrina admiram porque nos nossos galpões não tem moscas, não tem cheiro. É um material muito bem separado. Os novos projetos insistem com a importância de fazer entrar tecnologia nos galpões de reciclagem. Mas o trabalho de educador ambiental do catador, corpo a corpo com o morador, é o que traz os melhores resultados.

Os catadores da Cooper Região ganham uma média de 1100 reais por mês.

Ainda tem catadores que trabalham individualmente, tem catadores avulsos que separam no quintal da casa. Para responder a esses problemas, estamos indo para outra fase, a fase da central. A central nos dá autonomia para comprar desses catadores avulsos. Iniciar comprando esse material, mas com o objetivo em longo prazo de estender para eles os benefícios que

recebem os catadores que estão em cooperativas (aposentadoria, cesta básica, preço justo pelo material). Não sei si vai funcionar, mas esses são os objetivos da nossa central.

A central seria gerenciada por um representante de cada cooperativa. Ela tem como objetivos principais adicionar os catadores avulsos e entrar no processo de industrialização dos materiais.

O programa Reciclando Vidas faz parte de uma rede de programas sociais. Teve assistência social que entregava a cesta básica entre os catadores, tem creches para os filhos dos cooperados, teve habitação, porque alguns catadores foram contemplados no programa “Minha casa, Minha vida” e obtiveram casa própria, teve educação, a través de parcerias com universidades que dão cursos de secretariado... Temos catadores que estão se formando na faculdade ou que já se formaram, temos catadores que participaram no “Pro-Uni”, teve saúde, um controle das vacinações dos catadores cada seis meses, etc.

ANEXO 3: Entrevista a Federico Parra, antropólogo urbano, ex coordinador del Plan de Inclusión de la Población Recicladora de Bogotá.

Coordinador regional de políticas para recicladores en América Latina para la red global *Women in Informal Employment Globalizing and Organizing* (WIEGO).
Comunicación por Skype, 15/8/2014.

En Colombia hemos tenido leyes de servicio público de aseo (recolección, transporte y disposición final) pero no hemos tenido leyes de residuos. Entonces, la preocupación ha girado en torno a las externalidades del desecho y no a la asignación de responsabilidades a todos los actores de la sociedad. Los criterios orientadores han estado marcados por una perspectiva sanitaria y una perspectiva económica, más fiscal que otra cosa.

Ha sido la pelea de los recicladores por su inclusión la que nos ha generado un cambio de paradigma: del modelo de transporte y enterramiento controlado a uno de inclusión, reciclaje y aprovechamiento. Eso ya entró por el lado constitucional ya que fueron acciones que se adelantaron con el poder judicial y no con el ejecutivo ni el legislativo. En la medida en que entra por el poder judicial genera un precedente constitucional y tiende a armonizarse con las normativas existentes. Estamos en ese proceso.

La mayor dificultad radica en que las órdenes que favorecen a los recicladores nacen de una perspectiva de derechos tiendan a armonizarse con otra serie de órdenes que nacen de una perspectiva sanitarista y fiscal. Entonces no encajan las piezas. Por ejemplo, nuestra normativa relacionada con personas prestadoras de servicios públicos ha tenido que sufrir cambios muy rápidos porque privilegiaba a las personas por acciones, empresas privadas sobretodo, como personas prestadoras. Ahora estamos hablando de gestión comunitaria de servicios públicos: sectores de la población que se organizan y tienen la posibilidad de ser reconocidos como prestadores.

Otro elemento importante es que la normativa le había dado mucha fuerza y privilegio a los sistemas de enterramiento controlado de residuos. De hecho, eso se decidió hace veinte años cuando no teníamos como lidiar con las externalidades del manejo de residuos. El enterramiento controlado, en particular los rellenos, eran una mejor opción que los botaderos a cielo abierto. Pero en este momento, cuando la rentabilidad de los prestadores del servicio de aseo depende del peso de los residuos que llegan al relleno sanitario, pareciera ser que es necesario mantener los rellenos sanitarios.

Entonces, nuestra política establece tasas mínimas para la remuneración del transporte y la disposición final. Eso ha generado problemas. Si en un municipio, la posibilidad de aprovechamiento es cercana al 80% (porque producen orgánicos, porque tienen población recicladora organizada, porque prácticamente nada llega al relleno) el modelo nuestro colapsa porque le puso unos mínimos (no pueden dejar de recibir cierto dinero mínimo) los que realizan el proceso de transportar y enterrar basura. Estamos en un escenario transicional, es muy temprano para evaluar lo que ha estado pasando. Sin embargo, ya tenemos conclusiones importantes de este proceso.

Primero, toda ley de residuos o de servicio público de aseo que pretenda incluir a la población recicladora debe hacerlo no bajo una lógica asistencialista o de beneficio sino que debe hacerlo sobre el reconocimiento del servicio que prestan. Significa que hay una primera tarea que debe plantearse: generar los mecanismos de reconocimiento de la población recicladora. Estos mecanismos básicamente son los censos y los instrumentos de carácter cualitativo de corte etnográfico que permiten saber de quién estamos hablando. Esto nos plantea un primer problema: ¿cómo conceptualizar a la población recicladora?

Hay una definición de la Red Latinoamericana de Recicladores que es muy útil porque genera varios criterios de identificación de esa población. Uno de ellos parte de la legitimidad de esas personas en las actividades ligadas a los residuos. Hace una breve descripción de aquellas personas que recuperan residuos ya dispuestos en vertederos o en el espacio público. Esta definición caracteriza aquella actividad que genera plusvalía, es la recuperación de residuos que estaban mezclados con la basura. Esto significa meter la mano para sacar una lata de aluminio que tiene un valor comercial al lado de un pañal utilizado. Al comercializar ese residuo, lo reinsertan en la cadena de valor. Ahí hay un elemento crucial: el reconocimiento está en la recuperación. La ley de residuos tiene que partir del reconocimiento y no de la generación de beneficios abstractos. Tenemos diferentes etapas: la recuperación, primera actividad, luego la recolección y transporte, y finalmente el aprovechamiento.

La definición también nos habla de la población recicladora como aquella que está en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En lo que compete a Colombia, la Corte Constitucional entendió que mediante el mejoramiento de las condiciones de participación de los recicladores en la recolección y transporte de residuos iban a superar sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Si no hacía esta distinción, otros sectores de la economía iban a ocupar esos espacios mucho más eficientemente. En particular tuvimos un incidente con los hijos de ex presidente Uribe, quienes montaron una empresa de logística para la recuperación de residuos reciclables y empezaron a quitarles las fuentes de material a los recicladores masivamente.

En este orden de ideas, la definición de la población recicladora plantea un trato preferencial por su condición de pobreza y vulnerabilidad. Ahí subyace la acción afirmativa más importante hacia los recicladores. La Corte clasifica las acciones afirmativas en dos tipos: asistencialistas y estructurales. Aquellas que son estructurales tienen que ver con la superación o el cese de la vulnerabilidad y la pobreza. Aquellas que son asistencialistas mejoran las condiciones de vida pero no hacen un cambio estructural.

La Corte Constitucional dijo que hay que pagarle a los recicladores por los servicios públicos que proveen: la recolección y el transporte. Hay ahorros realizados gracias a la población de recicladores que trabajan en vertederos. Una tonelada transportada por los recicladores es una tonelada que no fue recuperada, transportada y dispuesta por ninguna empresa pública o privada del servicio de aseo. Entonces se plantea una fórmula que permita igualar el pago y remunerarlos por esos servicios.

Yo ayudé a coordinar la elaboración del censo de recicladores, que se realizó en el 2012. Fue un proceso bien particular. Siendo una herramienta cuantitativa, tuvo una metodología claramente cualitativa. Por ejemplo, en vez de generar convocatoria censal lo que se hizo fue

reconocer a las bodegas de reciclaje como puntos censales, instruir a las personas que desarrollaban las encuestas en una herramienta de observación, para poder identificar al reciclador durante su trabajo. Eso lo complementamos con un reconocimiento del reciclador en ruta en la medida en que muchos recicladores no llegaban a vender a las bodegas sino que le vendían a otros recicladores.

El proceso post-censo fue profundamente cualitativo de corte etnográfico. Lo que busca es reconocer en los contextos barriales o en los contextos habitacionales a los demás miembros de la familia del reciclador. En Colombia estamos inmersos en una cultura bastante machista, en particular la de los recicladores en donde los hombres se visibilizan a sí mismos como jefes de unidad productiva, asumen que la esposa y los hijos son mano de obra pero no cuentan como recicladores. Para efectos de la política dirigida a esta población era necesario tipificar esta unidad familiar. El censo nos arroja 13 500 recicladores pero el proceso post-censo nos está diciendo que son casi 20.000. O sea que hay casi 7 000 recicladores que todavía están en proceso de reconocimiento antes de cerrar el universo.

Después del primer proceso de reconocimiento de la población recicladora, un segundo momento sería separar la naturaleza de los prestadores del servicio de aseo. Es un tema normativo, acunado en las regulaciones de cada país sobre prestaciones de servicios públicos. Para nosotros fue muy importante poder identificar una figura que le diera cabida a sectores comunitarios, que se inscribiera dentro de una relación contractual con el Estado y que permitiera remunerar con el dinero público. Esto no es fácil, muchos otros países no la tienen. Aquí el proceso ha generado muchísima tensión y enfrentamiento en particular entre los sectores que defienden los intereses de las empresas privadas de aseo.

En este punto, cada país debe evaluar en función de su normativa cual sería la figura que le diera reconocimiento a la población recicladora y que generara una relación más formal. Para nosotros fueron las Organizaciones Autorizadas, una figura que está en la Constitución y básicamente dice que las comunidades se pueden organizar para proveer servicios públicos.

Es importante tener dos lógicas de abordaje: de un lado, está la problemática de la limpieza de la ciudad, la recolección y la disposición final controlada de los residuos, y por otro lado está el aprovechamiento y el reciclaje como tal. De hecho, el reciclaje puede tener una pata en la prestación del servicio público de aseo pero tiene otra pata en una cadena comercial que atiende más al derecho privado que a la prestación de servicios. Un reciclador vende su material a un intermediario y ahí empieza otro tipo de actividad que no es regulada por la prestación del servicio.

Para efectos del marco normativo de la ley de manejo de residuos de Colombia hicieron esta distinción. El aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo (recolección, transporte y alistamiento de material) y el aprovechamiento en el marco del manejo integral de residuos sólidos que incluye recolección, transporte, acopio, compactación del material... allí comienza la cadena productiva y procesos industriales de pre-transformación y transformación.

La distinción la hicieron porque una ley de residuos debe regular todo en términos de la identificación de las responsabilidades de cada uno de los actores de la sociedad ligados a la

cadena de consumo mientras que la normativa que regula la incorporación de la población recicladora como prestadora de servicio público no tiene ese alcance para regular todo el escenario. Concretamente, gracias a esta distinción, a los recicladores se les paga por recolección, transporte y alistamiento del material lo mismo que se les paga a los aseo de las empresas privadas.

La armonización de la prestación tradicional del servicio de recolección de basura con lo que hacen los recicladores también es un tema interesante. Fue difícil porque los operadores privados, que ganaban gracias a cada tonelada dispuesta en el relleno sanitario, empezaron a perder dinero. Parte del pastel que antes era sólo para ellos ahora se le entregaba a los recicladores. Y porque nuestro sistema de medición era bastante precario. Manejábamos un sistema de promedios que permitía cobrar una “tarifa techo” (lo máximo admitido por la ley) y eso hacía que no fuera un pago que cubriera realmente los costos de los operadores sino que era mucho mayor.

Durante casi diez años se les pagó a las empresas de aseo como si cada suscriptor del servicio de aseo produjera 120 kilos de basura al mes y los estudios mostraron que apenas se producían 60 kilos de basura al mes. Estuvimos pagando durante mucho tiempo un excedente a las empresas de aseo. Esa es la razón por la cual han hecho una oposición tan fuerte al modelo nuevo. Actualmente, la tarifa de aseo se redistribuyó entre los recicladores y los operadores tradicionales del servicio. Incluso, como las empresas cobraban una cifra demencial, la tarifa bajó en un 9%.

Eso ocurrió porque el alcalde hizo una jugada política que casi le cuesta el puesto. Decidió remunicipalizar el servicio de aseo y creó una empresa pública. A esta empresa la trataron de sabotear. Al ver que el alcalde estaba prácticamente cayéndose por el sabotaje de las empresas privadas, los recicladores decidieron salir a las calles a recoger basura y a colaborar con la empresa de aseo pública. Solamente gracias a esa jugada consiguió imponer esta lógica de redistribución de la tarifa. Pero tuvimos un serio problema porque la alcaldía no estaba en condiciones de reemplazar a las empresas privadas. Entonces fracasó y tuvo que devolver la mitad de la ciudad a las empresas privadas para la prestación del servicio.

El hecho que la empresa creada por el alcalde sea pública no quiere decir que sea buena. A veces la empresa pública se comportaba peor que las empresas privadas frente a los recicladores. Por ejemplo, cambiaba de horarios o se llevaba todo el material sin dejarles revisar las bolsas. Ha habido fallas estructurales en el desarrollo de las políticas. No obstante, el alcalde tiene voluntad política y cada vez que ocurre una situación de estas y hay una manifestación de unos mil recicladores, habla con los líderes y trata de corregir esta serie de situaciones.

El otro aspecto es que nosotros utilizamos un sistema de libre competencia que rige la prestación de los servicios públicos. En teoría se deben privilegiar figuras empresariales que presenten la mejor oferta en las licitaciones. Y como el alcalde se saltó esa regla para asegurarse que la empresa pública prestara el servicio de recolección de basuras, la entidad de control más importante de Colombia, la Procuraduría, lo destituyó. El alcalde tuvo que ir hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos que lo restituyó y fue de nuevo destituido y

luego mediante otro acto legal fue restituido... tuvimos un problema de gobernabilidad absurdo desde marzo hasta mayo de este año [2014].

Las presiones de los operadores de aseo de las empresas son impresionantes. Son sectores muy complicados que además tienen el monopolio de la prestación del servicio de recolección de basura en muchas otras ciudades de Colombia. Su negocio se basa en transportar, pesar y enterrar basura. A ellos no les sirve que se recicle. Este aspecto no pensábamos que iba a ser tan importante en términos de la resistencia que ha generado al modelo de reciclaje. Además, nuestras políticas públicas de manejo de los residuos están diseñadas para asegurar transporte, enterramiento y lucro de empresas privadas. Y por ahora estamos en un momento de transición, las cosas recién empiezan a cambiar.

Este componente implica dos cosas: la generación de hábitos de separación en la fuente y la presentación del material y la infraestructura necesaria (*containerización*). La experiencia de Buenos Aires muestra como los containers efectivamente ayudan para ciertas cosas pero también generan restricciones de acceso al material si están cerrados herméticamente. Eso generó un conflicto por el material y un conflicto con las autoridades, incrementando la cantidad de residuos que se llevaban a vertedero.

Lo más complicado en términos de infraestructura para Bogotá ha sido no solamente organizar a la población recicladora sino generar hábitos de separación en la fuente. Decidimos utilizar un sistema básico de bolsa blanca para el material reciclable y la bolsa negra para los residuos no reciclables. Eso tiene sus problemas. Pero desde una perspectiva transicional, si ponemos cuatro o cinco recipientes diferentes vamos a complicar muchísimo el proceso de separación. Como no tenemos sistemas de monitoreo y control dentro de las casas no sabemos si las personas separan adecuadamente y no tenemos como generar mecanismos de costo-beneficio para cambiar hábitos.

Se proyectó inicialmente un proceso de trabajo con colegios, campañas de comunicación, tratando que en algunos contextos sea el reciclador quien inicie el proceso de sensibilización. En Diadema [Estado de Sao Paulo, Brasil] la sensibilización para generar hábitos de separación en la fuente fue hecha puerta a puerta por los recicladores. Belo Horizonte tiene un proceso muy interesante que ocurrió a partir del año 1997 y vinculó a muchos sectores de la sociedad (actores, educadores, ingenieros, arquitectos, urbanistas, antropólogos) en una gran campaña para la separación y entrega del material a los recicladores.

En vista de que no tenemos hábitos de separación en la fuente creados, también por la pelea de los recicladores se logró que el decreto 564 del año 2013 dijera que el carro que recoge la bolsa de basura (que es de empresas privadas y de una empresa pública) debe pasar tres horas después de que en teoría la gente ha sido convocada para sacar los residuos a la calle, para dejarle el tiempo suficiente a los recicladores de revisar las bolsas y extraer los residuos reciclables de ellas, tanto de la blanca como de la negra. Nosotros como WIEGO hicimos un estudio de las necesidades de seguridad industrial para recicladores que están en la calle, tratando de minimizar los impactos relativos a meter la mano en una bolsa y encontrar objetos corto punzantes o residuos contaminados.

Todavía hay mucho debate a nivel municipal sobre la infraestructura que se debe tener. El plan de inclusión propuso montar 60 bodegas públicas. Eso es muy difícil porque el uso del suelo en una ciudad es muy restringido y los requerimientos para la instalación de centros de acopio son bastante exigentes. Además, cuando se crean centros de acopio público, nos metemos en el “capítulo” que le pertenece a la cadena de valor del reciclaje, el negocio y la venta del material reciclable y no la prestación del servicio público.

Los intermediarios no son deseables, ya que han pauperizado a los recicladores durante años, pero hay que reconocer que hay intermediarios que cumplen un papel fundamental. No se pueden hacer desaparecer por decreto, sino el rol que ellos generan en el equilibrio de las cadenas de valor se vería afectado. Eso sí, hay una apuesta para que los recicladores crezcan en la cadena de valor y no vendan en el sistema de intermediación. Pero finalmente la alcaldía entendió que los recicladores reemplazarán a los intermediarios cuando estén lo suficientemente fuertes para ser sostenibles en la cadena de valor.

Actualmente, de las 1800 bodegas donde se vende material reciclable en Bogotá, lo que hizo el gobierno fue habilitar a 250 bodegas de bodegueros que se portan “menos peor” con los recicladores. La idea es que un reciclador que hace su ruta en un determinado sector lleve hasta ese punto, pese el material, registre cuánto fue que recolectó y transportó, venda el material allí, reciba un pago por el material venido y después de dos meses reciba otro pago individual por lo que reportan las planillas que él recolectó y transportó.

El primer pago es por el valor comercial de los tipos de material que el reciclador vende. No sale del dinero público sino de la cadena de valor del reciclaje. El segundo pago es un reconocimiento por el servicio, ese sí sale del dinero público. Este pago aplica por el momento para 7000 recicladores (de los 13500 recicladores censados). La mayoría de los recicladores que reciben el pago están organizados, pero otros no, éstos están amparados por una figura constitucional de “productor marginal de servicios”. Para el resto de Colombia se está tratando que el pago sea a través de organizaciones de recicladores en vez de pagos directos por la dificultad que eso implica.

Esta figura [productor marginal de servicios] dice que si el trabajo individual de una persona puede ser asimilado como un bien o servicio público entonces puede ser reconocido como proveedor de servicios. Por eso el tema del censo es fundamental antes de linear cualquier expectativa sobre reconocimiento y remuneración. Es necesario tener un universo cerrado. En particular en Colombia, Bogotá es la primera ciudad que paga y eso ha hecho que para muchos recicladores de otras ciudades sea muy atractivo venir a reciclar aquí. Es necesario generar algún tipo de control porque si no la presión de las calles hubiera aumentado exponencialmente.

Ha sido un poco difícil aterrizar todas estas políticas pero la calidad de vida de los recicladores que están recibiendo el pago ha cambiado exponencialmente. Llevo 16 años trabajando con recicladores y jamás soñé siquiera que algo así podría ocurrir. Se ve el acceso a la salud, los niños que ya no tienen que salir a reciclar y los mandan efectivamente al colegio.

Otro elemento interesante en la política de inclusión de la población recicladora en Bogotá es el programa de sustitución de vehículos de tracción animal. Una vez se reconoció a la

población recicladora, a los que tenían carretas de caballos se les reemplazó por un vehículo motorizado. El censo de personas que usan tracción animal no cerró a tiempo y empezaron a robarse caballos de otras partes para aquí porque daban un vehículo. Por eso no cerrar el universo es gravísimo.

Fueron 2800 sustituciones de vehículos de tracción animal por carros motorizados que ahora pasan por las calles perifoneando y pidiendo materiales reciclables. Están prohibidas las carretas de caballos en Bogotá pero se le generó a la gente que dependía de ellas un medio para seguir trabajando, de tal forma que no se puso en peligro su mínimo vital.

En este momento hay 19 Organizaciones Autorizadas de recicladores de las 180 que se presentaron. El problema es que la figura de las Organizaciones Autorizadas, a pesar de estar en la Constitución y en la ley de servicios públicos, todavía no ha estado reglamentada a nivel nacional. O sea que no se sabe muy bien cuáles son los requisitos para formar una organización ni cómo se les paga.

Por eso, la alcaldía de Bogotá ha generado su propio modelo de validación de las organizaciones. Este modelo ha sido muy complicado de aplicar, porque pese al censo se han venido colando muchas organizaciones que no son de recicladores sino de profesionales o de juntas de acción comunal. La alcaldía no tiene en este momento un programa de acompañamiento y fortalecimiento organizativo sólido. Entonces el tema de habilitación y verificación de organizaciones ha estado sujeto a los vaivenes de las propias organizaciones y de sus problemas de corrupción.

Finalmente con o sin organización 7000 recicladores están recibiendo el pago cada dos meses y eso es lo que quisiéramos mantener y eventualmente extender a otras ciudades de Colombia. La naturaleza del reciclaje y del reciclador está cambiando. El reciclaje de trece horas seguidas, en un vehículo de tracción humana o de tracción animal, registrando un montón de bolsas para recibir tres o seis dólares al día está desapareciendo, por lo menos en la ciudad de Bogotá.

Le está dando espacio a un reciclaje donde las personas llegan a sus zonas de recolección en bus, hacen una recuperación del área, y luego las organizaciones van y les recogen ese material en vehículos motorizados. Los recicladores que no participan de este modelo y salen solos con sus triciclos tienen la posibilidad de llevar el material hasta un punto de pesaje autorizado. Y de todo el trabajo los recicladores reciben cada dos meses, en una cuenta bancaria, aproximadamente 200 dólares. Así, el ingreso de los recicladores ha duplicado.

En este momento hay un programa que se llama Certificación de Competencias Laborales del Servicio Nacional de Aprendizaje que verifica y certifica el conocimiento que los recicladores ya tienen. Por ejemplo, conocimientos ligados a los tipos de residuos, al manejo de residuos hospitalarios, al barrido y limpieza de calles, a programas pedagógicos de separación en la fuente. Ya hay 1600 recicladores en la ciudad que tienen el certificado de estas competencias, lo que les permite tener una garantía de permanencia.

El modelo de Bogotá no es el modelo de toda Colombia. Parte de mi trabajo es contarles a las autoridades municipales el cambio de paradigma y ayudar a que eso se materialice en la

política pública nacional. Ya logramos que la política pública de manejo de residuos ligada a la prestación del servicio de aseo diga que los planes de gestión municipales de residuos deben formularse con la participación de los recicladores y deben darles trato preferencial como prestadores del servicio de recolección, transporte y alistamiento de material reciclable.

ANEXO 4: Entrevista a Ximena Giraldo, Subgerencia de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores y Flor Pérez, coordinadora del programa “Basura que no es basura”.

Comunicación por Skype, 12/11/14

Ximena: Yo estuve desde el inicio del proceso, incluso desde que empezó el tema de la norma a nivel nacional. Para explicarte un poco el proceso, porque creo que el contexto uruguayo es similar, por lo menos en Montevideo, nosotros acá teníamos un gran grupo de recicladores que trabajaban abriendo las bolsas, buscando entre la basura y esto ha generado durante muchísimos años problemas vinculados a la inseguridad y a la sanidad.

La ley del Reciclador en Perú no es una ley que parte desde una iniciativa de gobierno, sino que parte de los mismos recicladores con apoyo de algunas ONG's entre ellas Ciudad Saludable. Ellos armaron un proyecto de ley básicamente para que los dejen de perseguir, porque muchos recicladores en los distritos, sobre todo en los distritos más pudientes, eran perseguidos por el personal de serenazgo y por la policía. Entonces el espíritu de la ley era que los recicladores pudieran trabajar tranquilos. La norma peruana pide que los gobiernos locales incorporen a los recicladores en su jurisdicción para que esos recicladores puedan recibir un tipo de identificación y puedan seguir trabajando en los distritos. Ese es el espíritu de la norma nacional.

Aterrizando al caso de Miraflores, se trata de un distrito de alto consumo, el nivel socio-económico del distrito es uno de los más altos y el índice de desarrollo humano también a nivel país. También es un distrito muy turístico. Entonces nosotros tenemos un tema en cómo manejamos los estándares de calidad de la ciudad, a nivel de limpieza pública y de áreas verdes. Nosotros no podíamos aceptar que los recicladores continuaran trabajando como trabajaban antes. Los vecinos demandaban principalmente seguridad por estas personas [los recicladores] que en realidad no son vecinos, porque vienen de otros distritos a sacar la basura.

“Basura que no es basura” empieza como una iniciativa municipal para fomentar el reciclaje en los vecinos. Inicialmente operaba con un camión de la municipalidad. Se estableció una ruta, se hizo un proceso muy participativo con los vecinos. Los vecinos eligieron el nombre del programa, el logo, se les consultó para determinar los horarios de recolección... Venía siendo operado por la comuna. Una vez que salió la ley del Reciclador en el año 2009 nosotros nos vemos obligados a incorporar a los recicladores. Entonces generamos una regulación especial, la ordenanza local número 318, que regulaba la actividad de los recicladores en el distrito a través de su formalización en el programa “Basura que no es basura”.

Decidimos hacerlo no dándoles la opción de seguir trabajando como venían trabajando sino que tuvieran una visión más de microempresarios. Que dejaran de trabajar con carretillas y empezaran a trabajar con camiones, en horarios establecidos, con uniformes, etc. El programa es *sui generis* a nivel nacional porque muchos de los otros gobiernos simplemente han aplicado lo que dice la ley nacional en lo que se refiere a formalizar al reciclador y dejarlo trabajar. Nosotros hemos prácticamente ido de la mano de los recicladores en su proceso de

formalización y nos propusimos obligarlos a ellos a cumplir con los estándares de seguridad y de calidad de la ciudad. Ese es un poco el entorno general del programa.

Ahora, nosotros sí consideramos que nuestra experiencia es una experiencia buena y modelo aunque no está totalmente realizada ya que no hay modelos cerrados en cuanto a la incorporación de los recicladores. Es un proceso difícil pero estamos en ello y nos sentimos bastante satisfechos con los logros. Teníamos vecinos que no querían en absoluto que los recicladores trabajaran en el distrito y en cambio ahora ya entienden cual es la realidad social y económica de los recicladores.

Los recicladores terminan siendo aliados del distrito para atender una necesidad de los vecinos en la recolección selectiva de residuos. Hemos ayudado en la dignificación de su trabajo, en la visibilización de su rol ambiental y eso ha tenido un impacto positivo en cuanto a los ingresos de los recicladores. El trabajar en un sistema formal y en un sistema coordinado conjuntamente con el distrito los ha ayudado a mejorar sus ingresos económicos, casi han triplicado o cuadruplicado los ingresos que en promedio recibían mensualmente cuando empezaron.

Nosotros como distrito ahora deberíamos pensar la infraestructura que se necesita para el tratamiento posterior a la recolección. Si solamente nos fijamos en la actividad de los recicladores cuando recogen casa por casa los residuos y no contemplamos adonde se los van a llevar, donde lo van a tratar y a quién se lo van a vender, no estamos aportando nada. Un programa integral de inclusión de los recicladores debería contemplar toda la cadena de tratamiento de estos residuos y ver de tener infraestructura condicionada para esto.

En julio de este año llegamos a una cobertura de 100% a nivel distrital. Eso no significa que el 100% de los vecinos participen, nosotros tenemos una participación de aproximadamente el 30%. Como nosotros trabajamos en horarios y días establecidos no necesariamente todos los vecinos pueden participar en el programa, eso es una cosa. Lo segundo es que no todas las personas necesariamente quieren reciclar, hay gente reacia a eso o de repente están reciclando en otro sistema de recolección. Pero a nivel de cobertura del servicio sí estamos al 100%.

Los recicladores se encargan de la recolección en todo el distrito. Trabajamos con una asociación de recicladores que tiene un promedio de 16-20 recicladores. Ellos están organizados en dos equipos: un equipo que se encarga de la recolección con los dos camiones que tienen y otro equipo que está en el centro de acopio haciendo la parte de segregación.

Son pocos recicladores, deberíamos tener más. Ese es otro gran tema, nosotros como distrito no podemos obligar a una asociación que incorpore personal, porque una asociación es una organización de índole privada que tiene sus propios códigos. Entonces si la asociación no incorpora los recicladores estamos nosotros atados de manos ahí, pero sí deberíamos tener más. Consideramos que para la atención plena del distrito deberíamos tener aproximadamente unos 40 o 60 recicladores.

Los recicladores accedieron a un crédito bancario para poder comprar un camión. Ocurre que en Miraflores hay una norma que prohíbe la circulación de vehículos menores, principalmente

de carretillas. Tradicionalmente los recicladores trabajan con ese tipo de vehículos, pero dado que en el distrito no se puede, se tuvieron que adaptar a nuestra norma y pedir que tengan un vehículo de por lo menos tres metros cúbicos. Entonces ellos accedieron a un crédito bancario de dos años, cada asociado tiene una cuota mensual de 200 soles que son aproximadamente 50 dólares y la han venido pagando durante dos años. Luego de ese primer camión ellos accedieron a otro crédito bancario para tener un segundo camión.

Esta parte es bien interesante y es de hecho una parte que nosotros no hemos explotado mucho, se trata de cómo el proceso de incorporación a un sistema como el nuestro ayuda a que estas personas también ingresen al sistema bancario. Son personas que no estaban bancarizadas, en cambio ahora ya pueden manejar alguna cuenta. Entonces estamos hablando también de una incorporación formal al sistema económico.

Flor: Los recicladores comenzaron a trabajar en un centro de acopio a partir de febrero de 2014. El alquiler del centro de acopio lo está cubriendo la municipalidad sólo por un año. Dentro del convenio que tenemos con la asociación de recicladores que trabaja con nosotros tenemos un contrato de alquiler de un centro de acopio de 1000m² durante un año y eso lo está cubriendo la municipalidad.

Pero ese tema debe ser mejor normado, es difícil tener todos los papeles en regla para instalar un centro de acopio. En Lima metropolitana no existe ninguna zonificación o delimitación exacta de donde podemos poner un centro de acopio. La mayoría de los lugares son residenciales y por ciertos otros motivos no nos permiten poner centros de acopio.

Antes de trabajar en el centro de acopio, los recicladores diariamente o cada dos días vendían a acopiadores de manera individual. Luego, los acopiadores le vendían esos materiales a empresas de transformación. Eso era lo que se hacía antes. Ahora lo que estamos tratando de hacer es de reducir un poco la cadena para llegar a las empresas de transformación de una forma más directa.

Los recicladores están ganando entre 300 y 500 soles semanales, o sea 450-500 dólares mensuales. No reciben un salario, su ganancia está en la venta de los residuos.

Ximena: El programa se divide en dos líneas de trabajo. Una que es la parte más operativa de la recolección y el tratamiento de los residuos, hecha por los recicladores. La otra parte del programa es la parte de promoción, capacitación, sensibilización a los vecinos del distrito y también el trabajo con los recicladores.

Para los vecinos nosotros tenemos un programa de voluntariado, la entrega de un kit de reciclaje, un imantado que dice cuáles son los materiales que deben que segregarse en casa, una cinta para diferenciar los residuos reciclables de los residuos comunes... Aparte la municipalidad cubre los uniformes y todo el tema de señalización, o banners para que los vecinos sepan dónde, qué días y a qué hora participar. Además, la municipalidad se encarga de la supervisión directa de los recicladores. Hay un equipo de la municipalidad que los apoya en su ruta con los camiones.

Hemos cuidado desde el comienzo el plano vecinal. Las municipalidades trabajamos para los vecinos, no para los recicladores, siempre le decimos eso a los recicladores. Desde el comienzo

toda la lógica fue muy participativa y muy de experiencia. Se hizo el piloto en una zona específica, se consultaron todos los temas que tienen que ver con el programa y esa experiencia nos permitió luego crecer con una lógica comunicacional a todo el distrito.

Tratamos de que el vecino tuviera conciencia de qué pasa con su basura, de que no se olvide qué pasa con el tema una vez que saca su bolsa. Hicimos talleres de reciclaje donde les ensañamos productos que se hacen con el pet, con el metal, etc. Todo fue desde una comunicación muy cercana y casi personalizada con los vecinos. Hicimos una sensibilización casa por casa, por eso nos hemos tomado casi tres años y medio en llegar a todo el distrito. Esa relación que se establece, muy cercana y muy familiar también nos permite atender las consultas o los reclamos de los vecinos. Lo tercero es ser muy constantes, tener mucho esfuerzo en cumplir las promesas que se le hace al vecino. Si al vecino le prometimos que vamos a ir tal día a tal hora, hay que cumplir con ello.

El cuarto elemento es el tema de las encuestas de calidad. Nosotros por lo menos dos veces al año hacemos encuestas virtuales a través de la Gerencia de Participación Vecinal, mandamos encuestas masivas a los correos que tenemos registrados para que los vecinos opinen sobre la calidad del servicio. Las últimas encuestas de calidad que hemos tenido son bastante positivas. La mayoría de las personas piensan que el programa es bueno o muy bueno o están satisfechos con el servicio.

Flor: Además es importante que también el reciclador entienda este interés de la municipalidad de brindarle un buen servicio al vecino. Y no podíamos olvidar que la primera cara del servicio “Basura que no es basura” es el reciclador. Entonces el reciclador ha recibido varias capacitaciones, acompañamientos y seguimiento para que el vecino se sienta con la confianza de saber quién es que recoge sus residuos.

El vecino también tenía que entender esta lógica de que la municipalidad no se quedaba con los residuos, que los comercializaba y los transformaba y que hay recicladores que trabajan con eso. Para eso la municipalidad ha tratado de acompañar mucho al reciclador. Ahora el vínculo y la comunicación entre el vecino y el reciclador son bastante estrechos. Es mucho más cercana, le tiene más confianza, ya lo conoce. Además, ese tema de transparencia de la municipalidad ha servido ya que también hemos tratado de presentar al reciclador, que sepan quién es, qué sepan que hay una familia detrás que se sustenta con esos ingresos, eso también es muy importante para que los vecinos le tomen confianza al programa y comprendan el valor de su participación.

La misión principal que la ONG Ciudad Saludable ha tenido con nosotros es por el crédito vehicular. Como ellos como asociación no tenían ningún trabajo fijo ni respaldo, entonces la ONG trató de facilitar ese crédito, ser un aval para que ellos puedan acceder a este crédito. Y luego obviamente hacer el seguimiento de los pagos. Hicieron lo que nosotros llamamos “puente”. Ese tipo de cosas fueron el rol principal de la ONG. Luego ha habido algunas capacitaciones, tratan de ver los documentos que se les piden, que pasen la capacitación que se les exige por ley...La ONG arma los grupos, busca que vayan a los cursos para que así puedan ser formalizados.

A nivel distrital no hay ningún programa específico para recicladores que contemple el acceso a la salud o la educación...O sea nosotros trabajamos con un grupo pequeño y si tienen algún problema de salud o una consulta se les atiende dentro de los locales municipales. Pero sí a nivel distrital el programa "Basura que no es basura" contempla sobre todo lo que es la capacitación de los recicladores, más que los programas de salud. Para mi opinión no hay un buen seguimiento de cómo están cambiando los indicadores de salud y educación de las familias de recicladores que trabajan formalmente. A nivel nacional, la ley de Reciclador pide que los recicladores tengan una capacitación en SENATI, un centro de estudios técnicos. Las capacitaciones son exigidas a nivel nacional.

El espíritu de la norma nacional es dejarlos trabajar. Pero para formalizar primero tenemos que analizar qué entendemos por formalidad. Este año se hizo un foro internacional de reciclaje inclusivo y yo le planteaba a los recicladores de otros países: ¿por qué los recicladores no podían ser personas que también paguen impuestos, aunque sea en una menor medida? Porque si estamos hablando de formalización, para mí una plena formalización es una inclusión económica plena en una sociedad. Y ellos tienen todavía esta imagen de que el reciclador necesita recibir todo y no dar nada. Esto es lo que creo que tiene que ir cambiando.

En Argentina me pareció interesante ver que se estaba cambiando sobre todo viendo los casos de los recicladores que han pasado de ser cartoneros sencillos a ser pequeños empresarios y siguen aprovechándose de las leyes y los beneficios sociales que tienen las leyes como la nuestra. Creo que hay que tener una mirada de emprendedores, de cómo son emprendedores a quienes al principio se les puede dar muchas posibilidades y apoyo pero que luego deben tener algún tipo de estándares para integrarse plenamente a la lógica del funcionamiento de un país.

Flor: Es bastante difícil controlar el reciclaje informal en Miraflores, es bastante fuerte la presencia igual. Siempre hay operativos de fiscalización, se retiene, se requisa todo lo que ellos recogen, pero no es tan sencillo. Aún hay presencia fuerte de recicladores informales en la zona. Es muy complicado, ellos buscan resguardarse y decir que no les pueden hacer nada, que no les quiten las cosas, también es población muy violenta. Ha habido casos en los que se ponen muy violentos ya con temas de arma blanca.

Ximena: Nosotros lo que tratamos de hacer es hacerle entender principalmente a nuestros vecinos que el reciclador informal tiene una técnica: toca la bolsa, palpa, y si siente que hay algo potencialmente recuperable abre la bolsa. Lo que nosotros le decimos al vecino es: "si tu no quieres que vengan los recicladores informales entrega tu reciclaje al [sistema] formal y de esa manera el [reciclador] informal no va a tener porqué abrir las bolsas". Y a medida que las personas van reciclando nosotros vamos observando que efectivamente los casos de apertura de bolsas sí se están reduciendo.

Lo que de todas maneras tenemos que tener más control es en los sistemas más tecnificados de recolección informal. Gente que por ejemplo por las noches hace un pequeño negociado con vigilantes para que éstos les guarden las bolsas o gente que saca las botellas de los tachos de basura de las calles. En ese caso sí tenemos que apoyar la fiscalización y la requisa de las bolsas en los casos donde se pueda hacer este procedimiento. Pero como te digo, muchas personas se amparan en la ley nacional que simplemente los deja trabajar como ellos quieren.

Entonces ahí tenemos algunas complicaciones normativas y de fiscalización pero bueno estamos trabajando en ello.

Los desafíos son varios. No hay nada escrito y vamos aprendiendo con el ensayo y el error cuales son los mejores caminos. El mayor desafío es la poca correlación entre lo que nosotros queremos hacer en el distrito con los recicladores y lo que la ley nacional plantea. Nosotros tenemos una mirada más a largo plazo, para ayudar a los recicladores a que formen una pequeña empresa, a que crezcan formalmente mientras que la ley nacional apunta a que se les autorice a trabajar en las calles como siempre lo han hecho. Eso es un gran reto porque estamos hablando de un grupo humano que recibe información contradictoria por un lado y por el otro. Muy frecuentemente estamos en este “tira y jala” tratando de que ellos no se desanimen y que se motiven a seguir trabajando en el modelo que les estamos planteando. Para mí ese es el mayor reto.

El segundo desafío es un tema de espacio. Se les ha pedido a los recicladores que dejen de comercializar sus residuos donde lo hacían y que vayan a un centro de acopio, pero el centro de acopio necesita inversión y evidentemente ellos no tienen las capacidades y no tenemos el espacio para dárselo. El tercer punto es que nos han pedido que tengan todas las autorizaciones del Ministerio de Salud, de salubridad, etc. Pero una vez que ellos las van a solicitar no les dan la facilidad. Finalmente, la posibilidad que ellos puedan tener capital de inversión, para comprar maquinarias, vehículos, poder acondicionar sus espacios. Esos son todavía espacios de inversión que ellos no tienen y nosotros como distrito tampoco podemos usar los fondos municipales de los vecinos para apoyar tan plenamente a un grupo de recicladores que como decía al comienzo no necesariamente son vecinos de acá.

Flor: Los recicladores tienen características bien específicas. Son personas que tienen varios problemas de motivación, varios problemas con la formalidad, les cuesta mucho el tema de volverse a un sistema y horario ordenado. Nosotros tratamos de darles un discurso para tirar más allá de acopiar y vender, que es un poco lo que la ley les dice entre comillas. O sea ya tienen permiso, ya nadie les va quitar las bolsas que ellos recogen. Nosotros al trabajar con un grupo humano con estas características personales y al tener un discurso por parte del Ministerio tan “flojo”, nos cuesta decirles “invierte” o “piensa a largo plazo”.

Por ejemplo, algo muy importante para nosotros es saber dónde exactamente están los residuos de Miraflores y en qué se transforman, es algo que nos importa mucho. Pero a veces ellos no quieren sacar el tema de la venta para no pagar impuestos, lo que es el tema del RUC aquí o abrir una cuenta en el banco... Les piden ciertas cosas que son bastante básicas pero para los recicladores es mucho mejor seguir manteniéndose en la informalidad. Y como la ley no les exige formalizarse en ese aspecto prefieren seguir en la informalidad y seguir aún sin emitir boletas de venta y nosotros seguimos en la lucha de que vamos por el otro lado para que vayan más allá de lo que la ley les puede exigir. Son características personales más un contexto que los ayuda a seguir en esto. Ese es básicamente el tema que tenemos a nivel país más el tema de los centros de acopio.

Ximena: Algo que me parece importante que se debería trabajar como un tema de normativa nacional es contemplar todos los pasos de la cadena. Una cosa elemental es integrar a los compradores finales. Si los compradores finales no van a dar oportunidades de mercado a los

recicladores o a los intermediarios para que les vendan con facilidades o con beneficios tributarios, entonces ese tipo de residuos no se va a poder transformar al final en materia prima y estaríamos hablando simplemente de cosas para el discurso y no verdaderos cambios de gestión. Una cosa que es fundamental es que integren a los compradores finales.

Creo que es muy prematuro para que la segregación en origen sea obligatoria, por ahora estamos tratando de hacerlo un tema bastante voluntario. Creo que lo que la experiencia al final nos enseña es que los países que tienen bien establecidos sus sistemas de segregación son los que han impuesto leyes que sancionan a los que no participan. Creo que la evolución natural de este tipo de programas es que se convierta un tema de obligación. Pero creo que esto va a pasar después de un rango de entre cuatro a siete años.

Algo que te quería resaltar es la experiencia de otro distrito, no el nuestro, donde a los vecinos se les daba un incentivo económico, un descuento tributario, para que participen del programa de segregación⁵⁶. Al comienzo los vecinos comenzaron a participar pero luego se dieron cuenta de que ellos podían vender sus residuos. Entonces dejaron de entregar sus residuos al programa municipal y los empezaron a vender directamente. Entonces, ¿cómo voy a obligar a un vecino que me entregue sus residuos con un tema de sanción impositiva, etcétera, si al final los vecinos son conscientes que eso también es su propiedad y que ellos tienen el derecho de administrar su propiedad como quieran?

Es un tema bastante cultural. Yo creo que en los países europeos funciona porque la gente está más consciente, es más concientizada de todo lo que es la ciudadanía y la participación ciudadana plena. En países como el Perú no hemos llegado todavía a ese tipo de ciudadanía.

⁵⁶ La entrevistada hace referencia al programa “Bono Verde” del distrito de Villa el Salvador, localizado también en Lima metropolitana.

ANEXO 5: Entrevista a Juan Carlos Silva, presidente de la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS) de Uruguay.

Comunicación personal, 6/10/2014.

Los técnicos que trabajan en la Intendencia y en los Ministerios tienen un enfoque totalmente diferente al nuestro, no tienen la emergencia que tenemos nosotros por trabajar, a costa del tiempo, no importa que no esté pronto un fideicomiso, no importa que la ONG no esté pronta para gerenciarlos, o que la política sea pensada para mejorar el aspecto turístico de la ciudad o la circulación del tránsito. Nosotros anteponeamos a eso la comida, que tenemos que mantener nuestros hijos y no tenemos una entrada fija. Tenemos que salir aunque llueva, aunque haya un sol que raje la tierra. O sea, es totalmente distinto el enfoque de ellos al de nosotros.

Sin embargo, sin conocer estas realidades que son innegables, ellos se permiten imponer leyes y ponernos prohibiciones sin haber ni siquiera habernos consultado para ver que podríamos nosotros ofrecer como solución, alguna vía posible de hacer coexistir las intenciones de ellos con las de nosotros. Se han tomado todo tipo de decisiones y no hemos sido consultados en lo más mínimo.

En los barrios más ricos se han puesto contenedores cerrados que te impiden trabajar, está pensado para que vos no clasifiques. También se puso una zona de exclusión. Está pensada para que vos no circules en una parte de tu ciudad, es una ley discriminatoria que se podría haber evitado si hubiéramos tenido la respuesta que teníamos antiguamente de la Intendencia (IDM), cuando se nos permitía entrar a los barrios, por ejemplo a Ciudad Vieja, cuando los comercios habían cerrado y no había tránsito. Antes podías trabajar perfectamente después de las siete de la tarde y no molestabas a nadie.

Pero ahora hay otros componentes. Primeramente, no se tiene en cuenta que las personas que trabajan en la Ciudad Vieja no fueron todas censadas. Nosotros lo sabemos porque hemos preguntado, tenemos casos concretos de gente que nos dice “a mí me censaron pero a mi cuñado y a mi primo no los censaron”, esas personas ya para la estadística no existen. Eso por un lado.

También tenemos la diferencia que el municipio B en la zona céntrica que es un municipio muy amplio y la mayoría de los clasificadores no lo entienden. Para la IDM es muy fácil decir “ustedes no pueden clasificar en el municipio B”, pero los clasificadores no comprenden cual es el municipio B, no saben hasta donde alcanza. Sí sabemos en lo práctico que son las zonas donde hay más riqueza y donde hay contenedores que te impiden trabajar. En los ocho barrios del municipio B hay desplazados alrededor de 50-60 clasificadores por barrio, andaríamos en torno a los 350 clasificadores desplazados. Sin embargo la IDM dice que no, que son entre 150 y 180 aproximadamente. Aún con los números de la IDM, esa gente no fue insertada en otro lugar, esa gente tuvo que ir a competir a otros barrios con la gente que ya está trabajando y pasan a ganar mucho menos compitiendo con otros. No se pensó que nosotros vivimos de esto.

Nosotros como sindicato nos preocupamos de ver lo que pasa en otros países latinoamericanos y viajamos para ver cómo funcionan las plantas afuera. Este modelo de

prohibiciones, de zonas de exclusión y de contenedores cerrados es parecido a lo que pasaba en Colombia. La ventaja es que en Colombia los clasificadores presentaron un recurso diciendo que su trabajo era el último medio que tenían para vivir dignamente. Eso fue reconocido y a partir de ahí se ha reconocido y autorizado el mantenimiento de las actividades de los clasificadores.

Se puso como una opción alternativa las plantas. Las plantas no cubren la expectativa para nada y estamos como hace 10 años o más porque los porcentajes de materia prima que se desperdicia, lo que no es recuperado, es mucho. Nos dijeron que el descarte de las plantas iba a andar en un 20% y sin embargo anda en un 50%. Se entierra gran parte de los 1500 contenedores del municipio B. Eso para nosotros es plata, es comida. No hay nada pre-clasificado, la ciudadanía todavía no está acostumbrada a pre-clasificar en sus casas y la gente piensa que cuando saca la basura a la calle ya no es más su problema. También la maquinaria que se tiene es poca, no es para un trabajo continuo y de producción masiva. Por ejemplo las prensas son muy chiquitas. Antiguamente teníamos unas cooperativas en Burgues y Saravia y las prensas eran mucho más grandes. La industria compra fardos de mucho kilaje porque es lo que se maneja con los elevadores.

Estamos lejísimos y lo que se gana es muy poco, además que no podemos controlar nada, te dan lo que quieren, te dan un adelanto porque el fideicomiso no está implementado y por eso te dan una parte estimativa de lo que ganaste por la venta. Tenemos ONGs en el interior que abusan de los clasificadores y si faltan algún día al trabajo porque tienen un hijo enfermo o falleció un pariente le quitan el producido de las ventas de todo el mes o los explotan y les pagan 50 centésimos el kilo de papel cuando a las industrias se le vende a 7,50 \$, lo mismo con el nylon.

Ninguna ONG sabe nada del trabajo con el clasificador. Es una cosa nueva, entonces aprenden con nosotros. Pero no son flexibles en el sentido de decir “tengo que permitir ciertas cosas”. Los clasificadores son personas que han trabajado toda su vida de manera individual, nunca en lo colectivo. Hay que tener mucha paciencia y ellos no saben. En Géminis ha pasado que un clasificador se sentó en la silla del guardia de seguridad y la ONG dijo que es una falta de respeto y lo suspendió dos días. El guardia de seguridad come con nosotros, es uno más, es de un barrio pobre como nosotros, es un compañero. Fuma el mismo tabaco que nosotros, toma el mismo mate que nosotros. Los de las ONGs entonces no son prácticos, no son lógicos.

Vemos que hay una sobre-actuación de la Cámara de Industrias, el gran generador de contaminantes ambientales. No tendría que estar la Cámara de Industrias gestionando el fideicomiso.

Por eso hoy día como está el trabajo en estas cuatro plantas no están las condiciones dadas para que la gente siga trabajando ahí. Es inhumano, tienen que trabajar a mano, las plantas están mal diseñadas, no tienen la maquinaria adecuada y División de Limpieza no lleva lo que tiene que llevar. O sea que las plantas no son “la” solución como se promocionan. La solución va a ser cuando se les de trabajo a todos en vez de excluírlos y sacarnos los caballos.

El otro día escuchamos decir al presidente Mujica en la inauguración de la planta de camino Durán que pedía perdón porque sabía que había llegado tarde, que estas plantas claramente

no eran suficientes, que deberían hacer 15 o 20 o 30 plantas más porque sabía que no daban solución para la gente. Hay gente de Dinama y de la IDM que nos ha dicho “sabemos que la ley de envases está mal, pero es lo que hay”. No debería ser así, porque para nosotros no “es lo que hay” sino que es claramente perjudicial.

En la ley de bienestar animal en Uruguay, algún senador se iluminó y puso que en tanto y en cuanto que la realidad social del Uruguay no permita cambiar esta forma de vida [el trabajo de recolección de residuos con vehículos de tracción animal] se debe permitir el clasificado en la ciudad⁵⁷. Alguien se iluminó y se dio cuenta que realmente uno vive de eso. Hasta que vos no le puedas dar algo alternativo, ese trabajo no puede ser reprimido como lo está siendo hoy en día.

Hay un prejuicio establecido, hay un negocio de las protectoras de animales, hay una demonización de aquel sucio, el último de la sociedad, el despreciable que castiga al pobre animalito, entonces ellos utilizan a la gente de buena fe para crear la tendencia en la opinión pública de que tenemos que desaparecer de la ciudad, que somos una cosa fea, mala, negativa, cuando en realidad somos los que reintegramos materiales a la cadena productiva. O sea que mi trabajo en negro, informal, mantiene la economía formal. Yo recupero cosas que de otra manera estarían contaminando el campo y las aguas y si no se enterrarían o quemarían.

Tenemos casos filmados de protectoras de animales que venden nuestros caballos en las ferias ganaderas. También hay protectoras de animales que ponen las fotos de los animalitos enfermos y abren una cuenta en Abitab y piden colaboración y ese es el motivo de su existencia, el curro, el tener los animales como objeto de lástima para venderlos. Buscan que la gente se apiade y colabore para comida, para alimentos. Hay rescatistas independientes que tienen connivencia con seccionales de policía para sacarnos los caballos. Tenemos casos de represión y de violencia policial cuando la gente no quiere entregar su caballo. Hace unos días le sacaron el caballo a un muchacho por razones totalmente falsas. Te sacan el caballo si está con los ojos rojos, o porque está deprimido. Hemos tenido casos que lo sacan porque está muy gordo, porque está muy flaco o por exceso de velocidad, o sea todo tipo de abuso.

Y lo que vemos es que después que te lo quitaron no aparece más y deberíamos tener derecho a saber dónde está nuestra propiedad privada. No te entregan ningún papel, no sabemos que sucede. Digo, si yo te paro y te quito auto porque cometiste una infracción, te tengo que entregar un papel para que puedas reclamar tu propiedad. Bueno, eso no existe para nosotros, al contrario, hay un accionar mafioso de las protectoras de animales, que son las que nos dejan todavía más en la miseria y en la marginación.

Nosotros pedimos una entrevista con el ministro Bonomi y vamos a hacer una denuncia pública porque lo queremos es que cuando sea justo que se saque el animal, pero con reglas

⁵⁷ El entrevistado se refiere al decreto 62/014 de marzo de 2014 que reglamenta la Ley de Protección Animal. “Mientras la realidad social del país no haga posible la erradicación definitiva de la utilización de equinos para tareas de tiro y arrastre de vehículos de residuos domiciliarios y/o industriales en zonas urbanas, los tenedores de los mismos, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en el Título II precedente, deberán cumplir la siguiente normativa adicional...” (Artículo 115 del decreto 62/014).

claras. O sea que si ese abuso al animal o la infracción que cometió el clasificador que trabaja con el caballo amerita sacárselo, queremos que se pongan reglas claras. Si la falta no es grave ¿por qué no te lo devolverían? ¿Por qué lo venderían? Queremos preguntar, ¿dónde están los 5.000 caballos que nos han sacado en estos últimos quince años?

Nosotros como sindicato estamos promocionando implementar una tasa a envases de embalajes. En un almanaque del Banco de Seguros dice que hay cinco millones de envases de embalajes que circulan por día. O sea que si pusiéramos un peso por envase sería cinco millones de pesos por día, un millón de dólares por mes. Con ese recurso podríamos crear mejores fuentes de trabajo.

Los periodistas me han preguntado despectivamente ¿a vos te parece bien andar por la ciudad manipulando la basura? Pero eso no es basura, si se exporta para otro país como materia prima no es basura, es plata. Nosotros tenemos idea de implementar circuitos completos de reciclaje para incrementar el valor de la cadena productiva. En la red latinoamericana de clasificadores⁵⁸ hemos visto una cantidad de soluciones que se implementan en otros países y que acá ni se piensan.

En Chile se hacen paradas de ómnibus con un polímero especial, se hacen tablas, baldosas. En Paraguay se está haciendo una chapa liviana con las cajas de tetra pack. Nosotros pedíamos al Estado que se nos ayude en la fase inicial para poder desarrollar este tipo de emprendimientos, que se nos exonere de algunos gastos como a veces se hace con las empresas extranjeras. Tenemos cantidad de proyectos, tenemos un proyecto social que discutimos con el patronato de encarcelados que estaría bueno para darle trabajo a los privados de libertad, para que ellos hagan compost con lo que nos sobraría de las plantas. Ese sería un proyecto con notorio interés social. Hay mucha cosa para hacer pero se necesita el apoyo del gobierno.

Nosotros estamos maravillados y vemos que en eso el que va haciendo punta es el gobierno de Brasil. El año pasado tuvimos un encuentro de MIDES-FOCEM y vinieron de todos los países de América del Sur. Del gobierno de Brasil vinieron a contarnos los miles de dólares que se invierten para las plantas, dónde vos vas y te quedás maravillado. No se tira absolutamente nada, se junta hasta el ojo de las latas de aluminio porque ese es el aluminio más puro y se hacen los motores de auto. No hay nada que se tire, se aprovecha todo. Las cintas transportadoras y las prensas son de tamaño industrial, permiten trabajar continuamente los cuatro turnos que trabajan algunas plantas en algunos Estados. Hay otro tipo de encare.

En Argentina también el gobierno le ha dado más importancia a los cartoneros representados en el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), se los trata como promotores ambientales que van explicando a los vecinos casa por casa como se deben separar los residuos. Los cartoneros van ellos a la calle, el gobierno los apoya con los vehículos. Tienen uniforme, ropa adecuada y no molestan a nadie.

Yo vivo en el barrio Marconi donde hay una gran concentración de clasificadores, muchos que vienen del interior. Hay un abanico de gente que a veces agarra alguna changa en la

⁵⁸ Red Lacre. <http://redrecicladores.net/en/>

construcción y después vuelve para el clasificado. También clasificadores que no pueden trabajar en otra cosa porque tienen antecedentes penales, y algunas empresas de la construcción como Campiglia te piden certificados de buena conducta y entonces no te toman. Hay gente que no entra en la estadística [los censos de clasificadores] porque tiene un trabajo, es guardia de seguridad o alguna otra cosa. Pero como los sueldos no pasan los diez mil pesos, esas personas salen a clasificar los fines de semana o en la noche para complementar ese sueldo. Son clasificadores y a la vez son trabajadores formales. Pero no entran en las estadísticas formales. Todo ese mundo tendrían que haberlo consultado previamente con nosotros.

Nos llamaron al sindicato para hacer el protocolo de INAU [Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay] para los niños que no pueden estar más en los carros. Nosotros dijimos que hay salvaduras, tienen que comprender que hay menores que son padres de familia y tienen que trabajar para mantener a sus hijos, lo que se da mucho en los barrios pobres. Bueno, esas situaciones hay que contemplarlas. Si les sacás el carro, bueno, pero ¿qué les das a cambio? Sacándole el carro se hunde al clasificador en la marginación y se le empuja a la delincuencia.

Nosotros vivimos en los barrios más pobres, donde está lleno de bocas de droga, de desarmaderos de autos, donde el que tiene plata, el que tiene la casa arreglada, es muchas veces el que se dedica a actos delictivos. A nosotros nos cuesta mucho trabajo salir a la calle, tener un trabajo, darle de comer a nuestros hijos, el carro, todo es muy trabajoso para la persona extremadamente pobre. Elegimos el camino sacrificado, en el que vos sos el peor de la sociedad, en el que sos el pichi.

Lo único que tenemos es el clasificado. Miles de personas con problemas de vicio, problemas psiquiátricos, problemas de antecedentes penales, analfabetismo, una cantidad de situaciones sociales están alrededor de la vida del clasificador y te llevan a hacer ese trabajo informal, efectivo de corto plazo y sin ningún beneficio social.

Para decir que no es un trabajo digno, deberían ser realistas y decir “como no es un trabajo digno, te doy éste otro trabajo”. Si se considerara que mi trabajo es altamente negativo para mi salud, así y todo deberían saber que yo tengo que seguir existiendo. Yo soy un padre de familia que tengo que mantener a mis hijos. Si se fiscaliza y se prohíbe, tiene que haber otra solución alternativa para la gente que vive de eso.

Pienso que podríamos hacer las cosas mejor, que podríamos pensar soluciones efectivas, rápidas, no a largo plazo. Vos, del otro lado, podés decir “estamos pensando soluciones, quédate tranquilo”, ese “estamos pensando” significa que yo sigo esperando y sigo frustrado. Mientras tanto, ¿qué hago? El peligro es que me vaya para el lado delictivo. Los clasificadores sin trabajo son una bomba atómica que se puede dirigir de forma negativa contra toda la sociedad en su conjunto. Porque no me voy a quedar sin comer ni darle de comer a mis hijos.

El Programa Uruguay Clasifica (PUC) del MIDES [Ministerio de Desarrollo Social] ha perdido su vigencia en cuanto se puso como solución que el clasificador pasara a trabajar a las plantas en el marco de la ley de envases. Pero no está previsto nada para la gente de la calle. Me parece que la intención de los planes para clasificadores del MIDES en la intención son buenos, pero no abarcan todo el mundo, entonces ahí se origina el prejuicio. Si nos escucharan podríamos

aportar un poco, porque nosotros también tenemos mucho para aportar. Pero no somos tenidos en cuenta. Queremos que el clasificador gane mínimo 15.000 pesos por mes, lo que va en sintonía con lo que dice el PIT-CNT. Subió mucho la canasta básica. Y nosotros, las personas pobres, somos los que tenemos más hijos y no te alcanza.

Muchos clasificadores que trabajan en las plantas faltan, porque si vos trabajás en la planta llegás a tu casa y no tenés un peso para comprar ni leche, ni pan ni nada que te falte, mañana no vas a trabajar porque sabés que vas a la calle y en el día en la calle traés cosas para comer, traes fruta, verdura, algo para vender para el depósito o para alguno que hace feria. Nosotros tenemos tres sueldos, la gente no entiende eso. En la calle tenés tres sueldos, tres oportunidades de hacer plata en el día: lo que traigo para vender en el depósito, lo que traigo para comer (fruta, verdura, carne que uno sabe dónde levantarla, los lugares que te la dan), ropa, zapatos, algún mueble para tu casa, algún electrodoméstico. Y entre esas cosas, lo que no usás para vos es un sueldo porque lo vendés en la feria el domingo. El clasificador hace feria los fines de semana.

Me interesa que el trabajador tenga soluciones efectivas y duraderas. Lo que ocurre es que no nos consultan y no nos escuchan, y creemos que tenemos mucho para aportar. Capaz que las intenciones son buenas por parte del gobierno, que estamos hablando los dos de lo mismo, pero podemos mejorarlo, podemos ser más efectivos, más prácticos. Pero hasta ahora no hemos logrado que se nos escuche. La intendencia es muy rígida con el tema de las zonas de exclusión. Y comprendemos que es muy difícil para ellos echarse atrás en una cosa que hicieron mal: dieron un contrato sin licitación a la empresa argentina CAP por 31 millones de dólares y compraron por 9 millones y medio de dólares estos contenedores que no están sirviendo. No pueden salir a decir “nos equivocamos estos contenedores no son para nuestra sociedad”. Pero nosotros fuimos con opciones alternativas y no hemos logrado nada.

Queremos recuperar las industrias. El decreto 34.205 separó la basura domiciliaria de la industrial. Ahora, hay un concepto equivocado. No es lo mismo un gran generador que arroja toneladas de desperdicio al medio ambiente que un taller que tiene uno o dos empleados y nos da a nosotros lo que nos sirve para venderlo. La fábrica de pasta con cuatro empleados, una pequeña carpintería, los pequeños talleres, está prohibido que nos den sus residuos. Si nosotros lográramos tener como hace años la posibilidad de usar, de común acuerdo, la solidaridad de la gente que te daba una caja o dos cajas de lo que no usaban, del desperdicio del pequeño taller o de la pequeña industria... ¿Cómo puede ser que no dejen que la gente sea solidaria y los multen?

Nosotros sabemos de dónde sacar la materia prima. La riqueza de la basura está en las industrias, en los grandes generadores, en los hospitales (en la basura no contaminante, cajas, botellas), en los ministerios, la UTE, la OSE.

Vimos que fuimos perdiendo los levantes, a su vez perdimos los barrios más ricos con los contenedores cerrados, perdimos Ciudad Vieja por la zona de exclusión y como opción de ofrecen cuatro plantitas para 128 personas. Y los demás qué hacemos? Es un mundo de locos y millones de pesos se están enterrando a diario.

Somos un grupo social que vive de esto, aparte hacemos un bien al medio ambiente. Nunca se dice la cantidad de toneladas de residuos que los clasificadores de Montevideo sacan de la ciudad. Estaría bueno hacer un estudio para que vean que nosotros también colaboramos con la limpieza. Quizás en los barrios donde hay gran circulación de vehículos, si nos ayudaran, nos podrían dar vehículos como ha sucedido en Colombia. En Cali y Medellín pusieron una fecha final para la circulación de las carretas de caballos pero les dieron la opción para elegir o un vehículo gasolero o diez mil dólares americanos para iniciar otro emprendimiento. En la red LACRE estamos viendo esas realidades.

Si pudiéramos llevar a los barrios pobres estas industrias que estamos proponiendo con circuitos completos sobre la materia prima, podríamos en diez años eliminar las problemáticas de delincuencia que hay en la sociedad. Porque lo que falta es ocupar a la gente joven con trabajo, algo concreto. Si acorralamos a la gente y seguimos presionando, vamos a obtener una respuesta mala inevitablemente. Nosotros estamos proponiendo abrir fuentes de trabajo, opciones verdaderas. Hay mil cosas que se pueden hacer, fuimos a verlo a otros países.

Yo me pregunto: ¿y el proyecto político del gobierno donde quedó? ¿La inclusión social? La inclusión del proletariado era una mentira? Nosotros, los pobres más pobres somos el proletariado. Y todavía que venimos con muchas propuestas ni siquiera nos toman en cuenta. Yo creo que se puede dar vuelta las cosas, que podemos aportar. Es como el tema de los corredores de ómnibus: escuché a los choferes que te van a decir lo que está bien y lo que está mal. No tiene ciencia, porque son los que lo utilizan siempre. Y nosotros en el tema de clasificado, que inventamos nosotros. No lo inventó la IDM, ni Dinama, ni la Cámara de Industrias. Yo nací y ya era clasificador. Me crié en la calle, en los carros. El mundo de nosotros lo tenemos aceitado. Estaría bueno que esa experiencia sea utilizada por los que vienen a regularizarnos y fiscalizarnos.

9 BIBLIOGRAFÍA⁵⁹

9.1 Referencias generales

Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Departamento de Gobierno y de Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Documento de trabajo N°11. Disponible en: [http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos %20Basicos Politicas Publicas.pdf;jsessionid=1F259CC4B7494F4439673238567ED98B?sequence=1](http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf;jsessionid=1F259CC4B7494F4439673238567ED98B?sequence=1)

Scheinberg, A. (2012). *Informal Sector Integration and High Performance Recycling: Evidence from 20 cities*. WIEGO Working Paper (Urban Policies) N°23. Disponible en: http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Scheinberg_WIEGO_WP23.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe*.

Fernández, L. (2009). La Red Latinoamericana de Recicladores. En: *Rechazando a ser excluidos: La Organización de los Recicladores en el Mundo* (pp. 49 – 54). Cambridge, Estados Unidos: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).

Samson, E. (comp.) (2009). *Rechazando a ser excluidos: La Organización de los Recicladores en el Mundo*. Cambridge, Estados Unidos: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). Disponible en: [http://www.inclusivecities.org/wp-content/uploads/2012/07/Samson Rechazando a ser Excluidos es.pdf](http://www.inclusivecities.org/wp-content/uploads/2012/07/Samson_Rechazando_a_ser_Excluidos_es.pdf)

9.2 Bibliografía sobre Uruguay

Fernández, L. (2012). *Paisajes-basura: Dinámicas y Externalidades Territoriales del Reciclaje en Montevideo, Uruguay*. Documento de Trabajo de WIEGO (Políticas Urbanas) N°25. Disponible en: http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Fernandez_WIEGO_WP25.pdf

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2006). *Clasificar para incluir, incluir para reciclar. Programa Uruguay Clasifica*.

⁵⁹ En **negrita** se señalan las referencias consideradas como más interesantes y relevantes para profundizar en el tema estudiado.

Bidegain, N. (2011). *Hacia una gestión integrada de los residuos con inclusión social: Recomendaciones para la acción*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR).

9.3 Bibliografía sobre Brasil

Normativas

DECRETO Nº 5.940. BRASIL. Presidencia de la República, Casa Civil. Brasilia, Brasil, 25 de octubre de 2006

LEY Nº 12.305. BRASIL. Política Nacional de Residuos Sólidos. Presidencia de la República, Casa Civil. Brasilia, Brasil, 2 de agosto de 2010

DECRETO Nº 7.404. BRASIL. Reglamento de La Política Nacional de Residuos Sólidos. Presidencia de la República, Casa Civil. Brasilia, Brasil, 23 de diciembre de 2010

DECRETO Nº 7.405. BRASIL. Programa Pró-Catador. Presidencia de la República, Casa Civil. Brasilia, Brasil, 23 de diciembre de 2010

Implementación de la Política Nacional de Residuos Sólidos

Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE) (2013). *Política Nacional de Residuos Sólidos: Agora é lei, novos desafios para poder público, empresas, catadores e população*. Disponible en: http://www.cempre.org.br/download/pnrs_002.pdf

Dias, S. (2011). *El Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía: una plataforma para la inclusión y la participación social*. Policy brief - Políticas Urbanas Nº5, WIEGO. Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). Disponible en: http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Dias_WIEGO_PB5_espanol.pdf

Fundación Avina (2014). *Brasil: nuevo observatorio para la Política Nacional de Residuos Sólidos*. Publicado 7/8/2014. Disponible en: <http://www.avina.net/esp/11565/brasil-nuevo-observatorio-para-la-politica-nacional-de-residuos-solidos/>

Página web del Observatorio de la PNRS: <http://observatoriopnrs.org/>

Lamas, J. (2013). Uma montanha que só cresce. En: *National Geographic Brasil*, Edición especial "Lixo". Publicado 18/12/2013. Disponible en: <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/lixo/lixo-uma-montanha-que-so-cresce-763784.shtml>

Manso, R. (s.f.). Lixo com destino certo. En: *Dinâmica Pública*. Disponible en: http://www.dinamicapublica.com.br/conteudo/07/DinamicaPublica_PNRS.pdf

Samson, E. (2009). Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), Brasil. En: *Rechazando a ser excluidos: La Organización de los Recicladores en el Mundo* (pp. 44 – 46). Cambridge, Estados Unidos: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).

Reciclando Vidas, Londrina

Besen, G. (2006). *Programa Coleta Seletiva de Londrina – “Reciclando Vidas”*. Em: Vinte experiências de gestão pública e cidadania (pp.143-152). Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV.

Fundación Avina (2012). *Contratação Pública Municipal de uma Cooperativa de Catadores. O caso da Cooper Região*. Serie Cata Ação, volumen 1. Salvador, Brasil: Inspirar Ideais e Ideais. Disponible en: http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Contrata%C3%A7%C3%A3o-P%C3%ABblica-de-Cooperativa-de-Catadores_S%C3%A9rie-CATA-A%C3%87%C3%83O.pdf

Lima, R. (2007). *Resíduos Sólidos Domiciliares: um programa de coleta seletiva com inclusão social*. Brasilia, Brasil: Ministério das Cidades, Governo Federal. Disponible em: <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/residuos-solidos-domiciliares-um-programa-de-coleta-seletiva-com-inclusao-social.pdf>

Prefeitura do Municipio de Londrina (2009). Plano Municipal de Saneamento Básico de Londrina –PR. Diagnóstico 2008-2009.

Terraza, H., Sturzenegger, G. (2010). *Dinámicas de Organización de los Recicladores informales. Tres casos de estudio en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Infraestructura y Desarrollo. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5424/Din%C3%A1micas%20de%20Organizaci%C3%B3n%20de%20los%20Recicladores%20Informales..pdf;jsessionid=345FD74F551FE1A81226A523E7064B95?sequence=1>

9.4 Bibliografía sobre Colombia

Normativas

LEY Nº 511 DE 1999. COLOMBIA. Poder público- rama legislativa. 5 de agosto de 1999

SENTENCIA C-741 DE 2003. COLOMBIA. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia, 28 de agosto de 2003

SENTENCIA T-724 DE 2003. COLOMBIA. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia, 20 de agosto de 2003

DECRETO Nº 5.940. BRASIL. Presidencia de la República, Casa Civil. Brasilia, Brasil, 25 de octubre de 2006

AUTO 275 DE 2011. COLOMBIA. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia, 19 de diciembre de 2011

DECRETO Nº 040 DE 2013. COLOMBIA. Alcalde Mayor de Bogotá. Bogotá, Colombia, 30 de enero de 2013

DECRETO Nº 2981 DE 2013. COLOMBIA. Presidencia de la República. Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2013

Plan de Inclusión de la Población Recicladora en Bogotá

Acosta, A., Ortiz, R. (2013). **Recicladoras y Recicladores de Bogotá, Colombia**. Estudio de Monitoreo de la Economía Informal. Ciudades Inclusivas - WIEGO. Disponible en: <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/IEMS-Bogota-Waste-Pickers-City-Report-Espanol.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Vivienda y Secretaría de Desarrollo Económico (2014). Sustitución de Vehículos de Tracción Animal – Vigésimo informe de avance. Disponible en: http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx_archivos/ideofolio/informe-30-de-junio-de-2014_20393.pdf

Amaya, María Claudia (2013). Basuras, reciclaje y Recicladores. *Razón Pública*. Publicado: 3/12/2012. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3445-basuras-reciclaje-y-recicladores.html>

Jiménez, Andrés Oscar. (2014) **Informe sobre la política pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje. Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Manizales, Medellín**. Centro de Referencia Latinoamericano de Profesionalización de los Clasificadores (CERELATINO). Disponible en: <http://www.cerelatino.org/livros/1748604746799081001748604.pdf>

Página web del Programa Basura Cero de la Alcaldía de Bogotá: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=52

Parra, F. (2013) *¡Un momento de celebración para los recicladores de Bogotá!* Publicado: 15/5/2013. Disponible en: <http://globalrec.org/es/2013/05/15/un-momento-de-celebracion-para-los-recicladores-de-bogota>

Parra, F. (2014). *Reciclaje sí, pero con recicladores. Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia*. Documento propuesta de Policy Brief para WIEGO, Políticas Urbanas N°7.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). Plan de Inclusión de la Población Recicladora. Disponible en: http://www.uesp.gov.co/uaesp_jo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=16

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2013). Avance del Plan de Inclusión de la Población Recicladora a 30 de diciembre de 2013.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2014). Informe de gestión del Plan de Inclusión a 31 de marzo de 2014.

9.5 Bibliografía sobre Perú

Normativas

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM. Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos. PERÚ. Ministerio del Ambiente. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Lima, Perú, 24 de julio de 2004.

LEY N° 27314 DE 2000 modificada por Decreto Legislativo N° 1065 de 2008. Ley General de Residuos Sólidos. PERÚ. Ministerio del Ambiente. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Lima, Perú, 28 de junio de 2008.

LEY N° 29419. Ley que regula la Actividad de los Recicladores. PERÚ. Congreso de la República. Lima, Perú, 7 de octubre de 2009.

DECRETO SUPREMO N° 005-2010-MINAM. Reglamento de la Ley N° 29419. PERÚ. Ministerio del Ambiente. Lima, Perú, 3 de junio de 2010.

Implementación de la Ley que regula la Actividad de los Recicladores

Mañón, A., Bolado, L., de León, R. (2014) "Ciudad Saludable: de pepenadores a microempresarios". Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, México D.F.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2011). Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, Programa de Modernización Municipal. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacita/enero2011/PMM_Incentivos_Municipales_TIPOB.pdf

Ministerio del Ambiente de Perú (2010). **Guía de capacitación a Recicladores para su Inserción en los Programas de Formalización Municipal**. Disponible en: <http://cdam.minam.gob.pe/novedades/guiacapacitacionrecicladores.pdf>

Ministerio del Ambiente de Perú (2014). Presentación de las metas 2014 del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/metas/P_MINAM_tipoA_B_2014.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). Pérez Herrera, Guillermo. **Estudio sobre buenas prácticas de formalización desde las experiencias de las organizaciones de trabajadores de la economía informal**. Disponible en: http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/actividad/proyectos/actrav/forlac/estudios/estudio_buenaspracticas_gperez.pdf

“Basura que no es basura”, Miraflores

“Miraflores: recicladores deben registrarse y rendir cuentas”, 9/5/2012. *Terra Perú*. Disponible en: <http://noticias.terra.com.pe/peru/miraflores-recicladores-deben-registrarse-y-rendir-cuentas,ed6c86e6d6237310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>

Distrito de Miraflores (2014). “Miraflores app gana premio nacional sobre democracia digital 2014”. Disponible en: <http://blogs.miraflores.gob.pe/larco400/2014/08/miraflores-app-gana-premio-nacional-sobre-democracia-digital-2014/>

Distrito de Miraflores (diciembre 2012). “Programa de segregación en la fuente y Recolección Selectiva “Basura que no es Basura”. Disponible en: http://www.miraflores.gob.pe/Programa_basura_que_no_es_basura.pdf

Distrito de Miraflores, Gerencia de Desarrollo Ambiental (junio 2012). “Programa de segregación en la fuente y Recolección Selectiva “Basura que no es Basura”. Disponible en: <https://www.miraflores.gob.pe/Gestorw3b/files/pdf/5111-6376-psfrs-bqb.pdf>

10 Contactos de entrevistas

Amorim, David. Comunicación del Movimiento Nacional de Catadores de Brasil (MNCR). Comunicación via Skype, 1º de agosto de 2014. **Transcripción en Anexo.** Contacto: comunicacao@mncr.org.br

Basanta, Viviana. Coordinadora del Programa Uruguay Clasifica (PUC) del Ministerio de Desarrollo Social. Comunicación personal, 18 de agosto de 2014. Contacto: viviana.basanta@gmail.com

Da Costa, Verônica. Directora Financiera de la cooperativa Cooper Região en Londrina. Comunicación via Skype, 8 de agosto de 2014. **Transcripción en Anexo.** Contacto: diretorafinanceira@cooperregiao.com

Fernández, Lucía. Coordinadora Global de programas para Clasificadores de WIEGO. Comunicación personal, 3 de setiembre de 2014. Contacto: lucia.fernandez@wiego.org

Parra, Federico. Coordinador Regional del programa de Clasificadores para América Latina de WIEGO. Ex coordinador del Plan de Inclusión de la Población Recicladora. Comunicación via Skype, 15 de agosto de 2014. **Transcripción en Anexo.** Contacto: fedrico.parra@wiego.org

Silva, Juan Carlos. Presidente del Sindicato de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS). Comunicación personal, 6 de noviembre de 2014. **Transcripción en Anexo.** Contacto: caiodelmarconi@gmail.com

Giraldo, Ximena. Sub gerente de Desarrollo Ambiental del distrito de Miraflores, Perú. Paredes, Flor. Coordinadora del Programa “Basura que no es basura” del distrito de Miraflores. Comunicación via Skype, 11 de noviembre de 2014. **Transcripción en Anexo.** Contacto: flor.paredes@miraflores.gob.pe