

**RESEÑA BIBLIOGRÁFICA**  
**The Economist Intelligence Unit (EIU), 2017, Nueva York**  
**“Avances y desafíos para el reciclaje inclusivo: evaluación de 12**  
**ciudades de América Latina y El Caribe”**

Pablo J. Schamber

“El de ciruja es un oficio que hay que conocerlo y practicarlo. Si usted mete en la misma bolsa al ciruja y al linyera, se equivoca de medio a medio” (Cimorra Clemente “Dock. El medallón de los tritones”, Ediciones Mundo Atlántico 1943).

En oportunidad del día mundial del reciclaje (el 17 de mayo de 2017), la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR, alianza público-privada liderada por el Fondo Multilateral de Inversiones - FOMIN- del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo -BID- <http://reciclajeinclusivo.org>) publicó los resultados de un estudio sobre el contexto institucional y operativo del reciclaje inclusivo, realizado en 12 ciudades de América Latina y El Caribe entre agosto y noviembre de 2016, con el propósito de conocer la situación actual de inclusión y formalización de los recolectores de residuos reciclables.

El relevamiento contempló indicadores cualitativos y cuantitativos que, en consideración de las características socio demográficas de las ciudades y sus respectivos sistemas de gestión de los residuos, fueron agrupados en tres amplias dimensiones: 1) normativa, 2) organizativa y 3) de mercado. Además se consultaron distintas fuentes secundarias (informes, artículos, reglamentaciones) y primarias (90 entrevistas exhaustivas a autoridades municipales, referentes de asociaciones de recicladores, empresas de reciclaje, representantes de ong y especialistas). A efectos de poder asignar valores comparables en la evaluación de la situación de las ciudades, se asignaron puntajes a los resultados obtenidos, que luego se normalizaron y ponderaron. El estudio brinda la posibilidad de que la misma metodología pueda ser replicada a otras ciudades, ampliando así las unidades de análisis, e incluso permite ajustar las ponderaciones si se prefiere dar mayor relevancia a ciertos indicadores específicos con el puntaje.

Luego de las presentaciones institucionales, una introducción y la mención a los antecedentes, el informe se divide en tres secciones. La primera se titula Hallazgos Principales y sintetiza los resultados obtenidos. A continuación, la sección Hallazgos por Dimensión desagrega esos resultados en función de los ejes temáticos ya mencionados. Y por último la sección denominada Perfiles de las Ciudades presenta una caracterización de los rasgos principales y más pertinentes para este abordaje de los

sistemas de gestión de los residuos en cada una de las 12 ciudades abordadas. Finalmente el documento incluye una sección con precisiones sobre la metodología empleada, glosario y bibliografía.

El informe arranca con algunas definiciones sustanciales. Por un lado establece que “reciclaje inclusivo” hace referencia a los sistemas de gestión de los residuos que priorizan la recuperación y el reciclaje, reconociendo y formalizando el papel de los recicladores como actores clave de los mismos. De esta manera propone incorporar un complemento al clásico paradigma de las 3R ambientales (reducir, reusar, reciclar) añadiendo 3R socioeconómicas: recolección diferenciada, reconocimiento del rol de los recicladores y remuneración por el servicio que prestan. De este modo se visualiza el “escenario ideal” contra el cual ponderar los resultados, que no sólo contempla mejoras en las condiciones de trabajo de los recicladores, sino que se basa en un “modelo inclusivo de gestión de residuos que beneficie a: 1) las instituciones públicas, 2) la sociedad (acatando normas ambientales, de salud pública y sociales), 3) las empresas que generan residuos, 4) las empresas que se dedican a la transformación de residuos y 5) los recicladores de base” (pág. 15). Como recomendación general para poder transitar el camino que lleva de cualquier situación actual a la ideal, el documento invita a “colocar a los recicladores de base en los papeles protagónicos de los intentos de reforma, comenzando por la identificación de la población y sus necesidades (por ejemplo, por medio de un censo)” (pág. 15).

Como no podría haber sido de otro modo, la siguiente definición importante que se realiza es la de “reciclador de base” que, dice el documento, fuera adoptada por trabajadores del sector en el Primer Congreso Mundial de Recicladores de Residuos y Tercer Congreso Latinoamericano de Recicladores, celebrados en Bogotá (Colombia) en 2008<sup>1</sup>. De manera general se incluye bajo esta denominación tanto a trabajadores formales como a informales que se dedican “a la recuperación y venta de materiales reciclables [hallables] en el flujo de residuos sólidos municipales” (pág. 16), que a su vez pueden agruparse en cuatro categorías: compradores ambulantes de residuos, recicladores de calle, recicladores en camiones y recicladores de vertederos.

El amplio alcance de la definición adoptada contempla tanto a los “empleados municipales o de empresas privadas que recogen de manera informal materiales que pueden revenderse” como a quienes

---

<sup>1</sup> El estudio no cita ninguna fuente al respecto, y no fue posible hallar dicho posicionamiento en el reporte de esos eventos ([https://cooperativaplanetaverde.org/site/...de.../36\\_c274f6fb7ca5bc71b86373aa4984335a](https://cooperativaplanetaverde.org/site/...de.../36_c274f6fb7ca5bc71b86373aa4984335a)) visitado el 31-5-2017

en los sitios de disposición recuperan los materiales que descargan los camiones en los que se trasladan los primeros. De este modo, se identifican como “recicladores de base” a sujetos insertos en situaciones tan heterogéneas como por ejemplo: los que recuperan en el vertedero de Cateura de Asunción, los que están asociados a organizaciones y son remunerados por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) de Bogotá, los empleados públicos sindicalizados al servicio del departamento municipal de saneamiento de la ciudad de Belice, los recolectores de las cooperativas que tienen a su exclusivo cargo la recolección de la fracción inorgánica y reciben por ello incentivos (ingresos) fijos por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, los barrenderos y el personal auxiliar de los camiones que reciben propinas de los vecinos de la Ciudad de México, etcétera.

La diversidad marcada no sólo se presenta entre las ciudades examinadas en el estudio, sino inclusive en ellas; así para el caso de Montevideo se contemplan a los que trabajan en plantas de clasificación contratados con sueldo fijo por un Fideicomiso, a los que pertenecen a cooperativas y prestan servicios a empresas, a los que realizan transporte a grandes generadores y no recuperan, a los que recuperan en la vía pública y a los que recuperan en el relleno Felipe Cardoso. En el caso de la ciudad de Buenos Aires el reporte utiliza distintas terminologías enmarañando la posibilidad de poder apreciar la situación, porque en un párrafo de la página 46 se dice que hay 5.500 recicladores de base asociados en función de una estimación que no incluye a los recicladores informales, pero en el párrafo siguiente se destaca la existencia de 12 cooperativas que agrupan a 5.500 recicladores informales, y en la página siguiente se habla de “Los recicladores informales que trabajan contratados por el Municipio” (página 47).

La inclusión bajo una misma denominación de situaciones tan disímiles como las mencionadas arriba, tiene impactos apreciables en las generalizaciones comparativas que se encuentran en el documento. Por ejemplo, que en algunas ciudades como Buenos Aires, Bogotá, Montevideo y Sao Paulo existan diferentes modalidades de contratación para la prestación de servicios y/o pagos fijos y variables a ciertos recicladores reconocidos por el sistema de gestión de residuos sólidos, no significa que se trate de situaciones equivalentes que legitimen automáticamente la comparación entre sí como si se tratase de casos semejantes, y mucho menos con la que se describe para la ciudad de Belice, en donde “el segmento mayoritario de quienes realizan actividades de reciclaje son empleados municipales, quienes reciben una remuneración mensual por su trabajo en el sistema de recolección de residuos comunes” (página 34). De esta manera, los recicladores de base de ciudad de Belice constituirían un tipo de

sujetos que por la actividad que desarrollan serían más comparables con los empleados (de municipios o empresas) que prestan servicios de recolección de residuos comunes en las otras ciudades, que con los que podrían asumirse como recicladores de base y se dedicaran a la recolección de reciclables en ellas.

Por haberse efectuado cálculos en función del criterio que aquí se analiza, en el estudio se afirma que los recicladores de ciudad de Buenos Aires, ciudad de Belice y Montevideo tienen ingresos que superan el salario mínimo nacional de cada país en torno al 57%, 50% y 7% respectivamente (página 24). Independientemente de que en la página 34 se brinda otra información al decir que en la Ciudad de Buenos Aires “el ingreso de los recicladores varía entre 103% y 157% del salario mínimo oficial...” por lo que en este informe no se puede apreciar entonces con precisión cuál es el porcentaje cierto en dicha ciudad, aunque se intente comparar normalizando a través de la diferenciación promedio de los ingresos respecto de los respectivos salarios mínimos de cada caso, se procede a hacerlo bajo el supuesto de que se trata de un mismo tipo de sujetos (los “recicladores de base”), cuando en realidad las referencias consideran a actores con muy pocos aspectos en común.

Se destacan positivamente en el estudio los casos de Sao Paulo y ciudad de Buenos Aires por tener marcos legales robustos resistentes a cambios de autoridades locales, y a estas dos ciudades se añade Bogotá en cuanto al reconocimiento legal de la ocupación del reciclador como prestador de servicios y la existencia de presupuesto para el pago de los mismos (pág. 22). Ahora bien, para que Sao Paulo se ubique con el mayor puntaje en la dimensión normativa, se tuvo en cuenta el reconocimiento de la actividad de los recicladores en la Clasificación Brasileira de Ocupaciones bajo el código 5192-05, y por lo tanto se consideró un valor que corresponde al país y no particularmente a la ciudad. De hecho, por éste y otros indicadores Sao Paulo resulta una de las ciudades que presenta los mejores resultados en términos de reciclaje inclusivo y formalización, pero casi al finalizar el informe se puede apreciar que en dicha ciudad “el 90% de la población recicladora no se ha integrado a los programas de formalización, y continúa realizando la actividad en condiciones precarias y sometida principalmente a las imposiciones de precios y cantidades de los intermediarios informales” (pág. 70). Y en relación a la ciudad de Buenos Aires aquella robustez se contradice con una información que sólo se tuvo en cuenta para este caso: la alta rotación de funcionarios del área de gobierno abocada a la relación con los recicladores y “la dificultad que esto conlleva para la continuidad de implementación de las políticas públicas” (pág. 48)

Es positivo que el estudio intente establecer correspondencias entre la demanda industrial de materiales reciclables y la situación de quienes se dedican a su rescate entre los residuos. Pero atribuir una determinada calificación a las condiciones de comercialización (aquí son mejores y aquí son peores) procediendo al registro de la existencia de plantas industriales transformadoras en el país y relevando la diferencia de valor del mismo material entre los diferentes eslabones de la cadena de reciclaje de una misma ciudad, no debería considerarse suficiente. Las características de dicha demanda no se instituyen sólo con registrar la existencia de plantas transformadoras a nivel nacional, ni la competitividad local viene dada sólo por la diferencia de precios entre los centros de acopio y los establecimientos de procesamiento. Y sin embargo, mediante otra operación implícita de yuxtaposición de escalas nacionales y locales, y a través del reduccionismo elemental que implica seguir la modalidad aquí observada, en las páginas 24 y 33 se afirma que Asunción, Bogotá, Ciudad de Buenos Aires, Lima, Ciudad de México y Quito presentan las mejores condiciones de comercialización<sup>2</sup>.

Tres de estas ciudades (Asunción, Lima, Quito) que de acuerdo al informe tienen las mejores condiciones de comercialización, aparecen después junto a San José como aquellas en las que los recicladores tienen los ingresos más bajos, dado que representan menos del 50% del salario mínimo de cada país (página 34). Si bien no necesariamente ello es una contradicción, sorprende que el estudio no haya indagado sobre esta falta de correspondencia.

La contratación de cooperativas, asociaciones y/o individuos para la prestación de algún servicio en la gestión de los residuos, a pesar de ser reconocida como una situación que implica avances en el logro del reciclaje inclusivo dado que “los recicladores gozan de mayores ingresos” (página 34), no necesariamente es evaluada de manera positiva en todo el documento. De hecho, se destaca que en relación a los miembros de cierto grupo de la ciudad de Montevideo “se han acomodado a los ingresos seguros que reciben de su trabajo” (página 56), y se lamenta que como consecuencia de ello los recicladores no tienen suficiente incentivos para aumentar los niveles de clasificación de materiales. En el afán por comparar casos disímiles y generalizar los resultados a partir de valoraciones dicotómicas (existencia o no de contrataciones y pagos), el estudio desperdició la oportunidad de analizar con detenimiento diferentes modalidades de contrataciones y pagos, y su impacto en el ejercicio de la actividad.

---

<sup>2</sup> La segunda vez que se insiste en esta idea en la misma página 33 se subsana el error de haber omitido antes en ese conjunto a Sao Paulo.

Del mismo modo, también se soslayaron en el caso de Asunción lo relativo a la asociación del sector privado con las organizaciones de recicladores, y en el caso de ciudad de Belice las implicancias derivadas de la Ley de Envases Retornables, que obliga a la compra a un precio fijo de botellas y latas a los productores de dichos envases. Desafortunadamente estos aspectos tienen un tratamiento marginal en el estudio.

En resumen, el estudio presentado es una interesante iniciativa que busca establecer y analizar la situación actual de inclusión y formalización de los recicladores de base de 12 ciudades de América Latina y El Caribe. Ofrece una metodología para el relevamiento innovadora y con proyecciones, que por no haber precisado con mayor detalle y claridad la diversidad de situaciones involucradas bajo la misma denominación de “recicladores de base”, contempló y ponderó como semejantes realidades muy desiguales. De todos modos, constituye una muy bienvenida experiencia que brinda información novedosa y promueve seguir trabajando, tomar notas y aprender en relación a los estudios comparativos sobre esta y otras problemáticas estructurales de nuestros países.