Recicladores
Inciden en Latinoamérica

Recicladores Inciden en Latinoamérica

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL RECICLAJE INCLUSIVO]

por:

Red Latinoamericana de Recicladores

IRR Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo

Ejecutado por:

PROGRAMA CHILE SUSTENTABLE
Propuesta Ciudadana para el Cambio

Recicladores Inciden en Latinoamérica

PAGO POR SERVICIOS

Red Latinoamericana de Recicladores

IRR Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo

PROGRAMA CHILE SUSTENTABLE
Propuesta Ciudadana para el Cambio

a) ¿Qué es el pago por servicios?

El "pago por servicios" corresponde a la remuneración que deben recibir los recicladores por el servicio público que prestan al recolectar, transportar, acopiar, clasificar y reciclar residuos.

En la cadena actual de gestión de residuos, existe un primer actor (empresa pública o privada) que recibe un pago por recolectar y transportar los residuos desde las calles de la ciudad hasta los rellenos sanitarios. Luego otro actor (empresa pública o privada), recibe un pago por el servicio de gestionar el relleno sanitario. Este servicio es pagado por todos los ciudadanos a través de distintos mecanismos, dependiendo del contexto regulatorio: tarifa de aseo y saneamiento, impuestos, subsidios, entre otros. Cualquiera sea la forma en que se cobra y paga por el servicio, la recolección, el transporte y la gestión de los residuos recibe un pago. Las empresas a cargo de esta tarea (ya sean públicas o privadas) obtienen remuneraciones por los servicios prestados, siendo un negocio rentable y reconocido a nivel mundial.

En el caso de los recicladores, si bien históricamente han desempeñado una labor asociada a la gestión de residuos, este pago no se ha efectuado. Los recicladores recolectan, transportan, acopian, clasifican y venden residuos reciclables a empresas recicladoras. Sin embargo, no reciben una remuneración más allá del valor de mercado del material recolectado. Esta situación no es justa y forma parte del contexto de alta vulnerabilidad que enfrentan los recicladores: su trabajo, aún cuando genera externalidades positivas, es sólo parcialmente remunerado por el mercado y no precisamente por los servicios prestados. Esta vulnerabilidad se ve exacerbada por la incertidumbre asociada a la inestabilidad de los precios para la mayoría de los materiales.

b) ¿Cuál es el servicio que entregan los recicladores?

Los recicladores entregan un servicio público, con importantes beneficios ambientales y sociales, que puede incluso implicar la reducción de costos de aseo para las ciudades. Entre estos servicios podemos mencionar:

1. **Servicio público:** El servicio que entregan los recicladores debe ser entendido como un servicio público: la recolección de residuos para el reciclaje. Es público porque es un servicio que debe prestarse a toda la sociedad y tiene varios beneficios asociados.
2. **Gestores ambientales:** El trabajo de los recicladores tiene una serie de externalidades ambientales positivas. Permite recuperar y desviar los residuos del camino a la disposición final en relleno sanitarios, reorientándolos a la cadena del reciclaje. Esto permite prolongar la vida útil de estos rellenos, disminuyendo su carga. Reduce la contaminación ambiental provocada por el sistema de transporte y disposición final: principalmente emisiones atmosféricas correspondientes a las emisiones de gases de combustión de vehículos pesados de transporte de residuos sólidos, y a la generación de gases de efecto invernadero producto de la descomposición anaeróbica de residuos sólidos. Otros efectos corresponden a la generación de líquidos lixiviados producto de la descomposición de la fracción orgánica de la basura, que al mezclarse con aguas lluvias pueden llegar a contaminar napas (Mena, 2012).
3. **Reducción de costos:** La labor de los recicladores puede traer ahorros de largo plazo a las ciudades en los costos de los servicios de recolección, transporte y disposición de los residuos. Permite fortalecer una cadena pre-existente de recuperación de residuos, que en el largo plazo resulta ambiental, social y económicamente eficiente
4. **Educación ambiental:** Por su trabajo de recolección a pequeña escala (capilaridad) los recicladores pueden transformarse en actores clave en la transmisión de información "directo a los usuarios", facilitando la sensibilización y habilitación de la ciudadanía como usuarios de sistemas de reciclaje. Desarrollando una relación con la comunidad, serán promotores del cambio de práctica.

c) ¿Por qué es un pago justo a los recicladores?

Los recicladores, al igual que las empresas (públicas o privadas) que prestan servicios de aseo en las ciudades, en efecto están prestando un servicio complementario de aseo en los componentes de recolección, transporte, acopio, clasificación, transformación y aprovechamiento de residuos.

El pago por los servicios de los recicladores corresponde a la eliminación de una distorsión en la gestión de residuos, donde solo algunos actores reciben una remuneración por los servicios prestados, mientras que otros actores (los recicladores) no. El pago por servicios permite reconocer a un actor históricamente asociado a la gestión de residuos y aplicar una lógica distributiva y justa socialmente de los recursos que hoy en día solo se distribuyen entre las empresas de aseo y manejo de rellenos sanitarios.

El pago por servicios es justo, porque además implica visibilizar y valorizar un trabajo que no ha recibido remuneración. Los recicladores recogen, transportan, acopian y clasifican el material, pero solo reciben un pago por la venta de ese material. Esto conlleva incertidumbre y vulnerabilidad, ya que los precios de los materiales son fluctuantes. Y no se está remunerando el tiempo invertido por los recicladores, así como otros recursos (transporte, combustible, maquinaria, etc.) invertidos en el reciclaje de los residuos.

Finalmente, este pago es justo en un sentido más amplio, ya que los recicladores suelen provenir de sectores altamente vulnerables de la población. Pagar por los servicios permite avanzar en un cambio de paradigma del modelo de aseo, basado en la inclusión y la justicia social. A modo de ejemplo, en el caso de Colombia, el pago por servicios permitió, al año 2014, aumentar los ingresos de los hogares de casi 5.000 recicladores incluidos en el sistema de pagos. Además de los ingresos de la venta de los materiales recolectados, recibían de manera bimensual un pago de $87.000 pesos colombianos por tonelada de materiales llevados y pesados en las bodegas autorizadas (Abizaid, 2014). De acuerdo a Olga Abizaid, *"El tener este ingreso adicional, les ha permitido doblar, y en algunos casos triplicar, sus ingresos y ser menos vulnerables a las variaciones en el precio de mercado de los materiales. … este ingreso adicional le ha permitido a los recicladores adquirir grandes bienes de consumo, como refrigeradores que antes no podían costear"* (2014, p. 16).

Es importante destacar también que la organización del sistema de pago por servicios obliga a establecer una serie de procedimientos relacionados que implican el registro (a través de censos, por ejemplo) y la formalización de los recicladores (organizados de manera individual y colectiva). Así, en el caso de Bogotá, *"El contar con un carnet, que es uno de los requisitos para obtener el pago, puede ser útil también para reducir el acoso y constituye el punto de partida para tener acceso también a la protección social e industrial"* (Abizaid, 2014, p. 16).

Un proyecto de: Red Latinoamericana de Recicladores

Apoyado por: IRR Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo

Ejecutado por: Programa Chile Sustentable – Propuesta Ciudadana para el Cambio

d) ¿Cómo funciona?

El funcionamiento del pago por servicios debe ceñirse principalmente a remunerar, de manera justa, el servicio público que prestan los recicladores. Sin embargo, en cada contexto local existirán distintas regulaciones específicas para la gestión de residuos, que implicarán la traducción de estos principios en diferentes diseños del pago por servicios.

A continuación explicamos brevemente el funcionamiento del sistema en Bogotá, Colombia, ya que es una de las ciudades (y recientemente país, ya que lo implementado en Bogotá empezará a ser aplicable al resto de las ciudades del país a partir del 2016) que más ha avanzado en la materia. Luego listamos algunas lecciones que pueden servir para aplicar este instrumento en otros contextos.

El caso de Bogotá

En Bogotá, el pago por servicios tuvo como elemento central un estudio de la estructura tarifaria y la valorización del trabajo realizado por los recicladores. Esto significó poner en relación dos costos:

1) el costo (en términos de tiempo y otros recursos) que tiene para una empresa recoger los residuos, trasladarlos al relleno sanitario y manejarlo, con
2) el costo que tiene para el reciclador recoger, transportar, acopiar y clasificar el material.

El costo que comporta para el reciclador recoger, transportar, acopiar y clasificar material es distinto al beneficio percibido por su venta, ya que no son equivalentes. Por ende, se produce una diferencia para el reciclador en términos de costos y beneficios.

El poner en relación el costo para la empresa y para el reciclador demostró que el costo para la empresa de realizar su labor es menor, ya que el reciclador demora más tiempo, tiene otro tipo de recorridos, medios de transporte e infraestructura. Sin embargo, el reciclador provee múltiples servicios (ver apartado anterior) y por ende, la diferencia que se genera entre el costo de recolección, la gestión del material de reciclaje y lo percibido por los materiales reciclables debe ser remunerada, al igual como lo son todos los actores en la cadena de gestión de residuos.

En el caso de Bogotá, esto fue posible gracias a la introducción de la figura de *"productores marginales de bienes y servicios públicos"* (Parra, 2015). Esta figura legal permitió que se pudiera llevar a cabo el pago a los recicladores con cargo a la tarifa de aseo que pagan todos los ciudadanos. El pago se hizo en base a los kilos o toneladas que los recicladores recolectan. Para ello, se creó un registro de recicladores (en base a un censo), mecanismos de registro del material recolectado y posteriormente se abrieron cuentas bancarias a través de los celulares de los recicladores.

Hoy en día existen aproximadamente 13.000 recicladores en Bogotá que reciben cada dos meses el pago por el servicio de recolección, que es diferente del pago por el material reciclable. El pago aproximado es de 2,6 dólares por kilo. Un reciclador promedio gana 120 dólares por su trabajo a partir del reciclaje de materiales, y con el pago por el servicio de aprovechamiento puede llegar a los 200 dólares mensuales. Si bien es un monto menor al salario mínimo y no considera seguridad social, alcanza un piso más cercano al mínimo.

Lecciones del caso de Bogotá

Si bien en cada contexto local se deberá estudiar la mejor forma de llevar a cabo el pago por servicios, algunas lecciones del caso de Bogotá a destacar son:

1. **Investigación:** Es crucial una rigurosa investigación de la estructura de costos de los recicladores para la recuperación de materiales. Esto permite, por ejemplo, dar cuenta de los verdaderos costos asociados al trabajo de reciclaje y del ahorro en el servicio de aseo.
2. **Incentivos:** En el caso de Bogotá, para promover la recuperación de materiales, también se estableció un incentivo para los usuarios con el fin de que estuvieran dispuestos a separar en el origen.
3. **Participantes:** Es necesario determinar quiénes podrán incorporarse al sistema, cómo se realizará el pago, los lugares aprobados para pesar el material, entre otros. En el caso de Bogotá, se estableció, siguiendo las recomendaciones de los recicladores, que el pago no se hiciera a través de organizaciones de recicladores, sino a que nivel individual (por reciclador). Esto, ya que el pago a través de organizaciones de recicladores presentaba importantes riesgos. En primer lugar, que personas ajenas al oficio se pudieran beneficiar de las acciones destinadas a esta población a través de la creación de organizaciones que realmente no son de

recicladores de base. En segundo lugar, que las organizaciones existentes de recicladores no estaban en condiciones de cumplir con los requisitos que el pago por servicios requería.

4. **Centros de acopio:** Es necesario establecer un sistema que permita ocupar la infraestructura existente, crear la necesaria y que, ante todo, no permita o profundice la exclusión de recicladores. En el caso de Bogotá (y probablemente en muchas ciudades de América Latina), un sistema basado en ciertas organizaciones o recicladores a cargo de ciertos recorridos o sectores de la ciudad puede terminar generando más desigualdad, ya que es en algunos sectores de la ciudad (con un nivel socioeconómico más alto, o donde abunda el comercio) donde más residuos reciclables se generan. Además, en el diseño del sistema hay que considerar las distancias, para no aumentar todavía más los costos del reciclaje para el reciclador.
5. **Transición y adaptación:** Cualquier sistema de pago por servicios debe ser gradual, y entregar tiempo y recursos a los recicladores y sus organizaciones para adaptarse a los nuevos sistemas, que por lo general implicarán mayores niveles de formalización y sistematización del trabajo realizado.

e) En qué otras ciudades se aplica

El pago por servicios no está implementado a nivel nacional en ningún país. Sin embargo, existen cada vez más ejemplos de ciudades y localidades que ponen en práctica este instrumento y cambio de paradigma respecto de la gestión de residuos.

En algunas ciudades de Brasil, por ejemplo, le pagan al reciclador por formar a la ciudadanía en la separación de residuos (remunerando la realización de encuestas a los vecinos por parte del reciclador). En otras ciudades de este país, el municipio paga al reciclador por la cantidad recogida, actuando como una empresa que compra residuos reciclables.

En Buenos Aires existe una larga historia de demandas de los recicladores por el “bono tributo”, uniformes, el acceso a galpones y maquinaria. Esta demandas se podrían asimilar, de alguna manera, con el pago por servicios.

Fuera de América Latina, en algunas ciudades de la India, existen contratos de los municipios con cooperativas de recicladores, y se paga el servicio o se les permite prestar el servicio directamente a estas organizaciones. Así, el reciclador cobra directamente al ciudadano el servicio de reciclaje.

Fuentes consultadas:

Abizaid, Olga. 2014. "La ARB: Por un modelo inclusivo de reciclaje en Bogotá".

Mena, Marcelo. 2012. **"**Beneficios Ambientales y Sociales de la Actividad de los Recicladores de Base en Chile", Documento de Trabajo Mesa Interministerial para la Inclusión de los Recicladores, Enero de 2012.

Parra, Federico. 2015. "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", Nota técnica de Wiego (Políticas urbanas), No 9, Febrero de 2015.

Ruiz, Silvio. 2016 Entrevista "Pago por Servicios". Uruguay, Enero 2016.

Un proyecto de:

Apoyado por:

Ejecutado por: