



SERIE ESTUDIOS DE CASO  
BASURA CERO  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
**INCLUSIÓN DE RECICLADORXS**

# Inclusión de recicladores de base en los programas de Basura Cero

La Alianza GAIA agrupa a 130 organizaciones en América Latina y el Caribe y más de 800 en el mundo que tienen en común promover la estrategia basura cero, con el objetivo de construir una sociedad donde el uso de recursos respete los límites ecológicos, y todo lo que se produce vuelve al sistema productivo o a la naturaleza de manera segura, y ambiental y socialmente justa; y cuando esto no es posible, dichos materiales se rediseñan o se dejan de producir.



Octubre, 2019

“Reciclaje sin recicladores es basura”. La frase, que resuena entre las organizaciones de recicladores de base -o “recicladores informales”- de América Latina y el Caribe, se vuelve indispensable a la hora de planificar cualquier política de manejo de residuos en una región donde se calcula que 4 millones de personas trabajan de la recolección y procesamiento de materiales reciclables.

La región cuenta hoy con muchas experiencias de inclusión de las y los recicladores en los programas municipales de reciclaje. Ellas son resultado de décadas de lucha, organización, diálogo y conflicto. No es el interés de esta publicación ahondar en esos procesos, aunque se brindan referencias para quien quiera profundizar, sino mostrar ejemplos y brindar herramientas para quienes busquen diseñar políticas de basura cero en contextos donde existan recicladores informales. En esta oportunidad, el modelo de la ciudad de Buenos Aires.

## Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Población: 3 millones. Superficie: 200 km<sup>2</sup>. RSD per cápita: 1 kg/día.

El proceso de reconocimiento de las y los recicladores de base como actores legítimos y legales en el manejo de residuos reciclables en Buenos Aires inició a comienzos de la década del 2000. A fuerza de un largo recorrido, repleto de diálogos, luchas, tensiones, pruebas y errores, y de un crecimiento sostenido del nivel de organización del sector<sup>1</sup>, los recicladores de base o *cartoneros*, como se los conoce localmente, están hoy formalmente a cargo de la recolección y el manejo de los reciclables en toda la ciudad. A continuación se describen algunas de las herramientas que fueron cristalizando su inclusión. El modelo de Buenos Aires se basa en la co-gestión entre el estado y las cooperativas. Es una co-gestión en tanto el estado no se limita a contratar y controlar las tareas que realizan las cooperativas, sino que brinda acompañamiento y asistencia permanente, invierte en la infraestructura y provisión de las herramientas necesarias para llevar adelante las políticas. Esta impronta ha sido impulsada por las cooperativas más grandes y se ha ido construyendo a lo largo de los años. Si bien queda mucho por mejorar, hoy el sistema consolida herramientas de inclusión interesantes y efectivas.

### Reconocimiento legal

En 2002, la ley N° 992<sup>2</sup> incorporó a los recicladores de base en el servicio público de higiene urbana como prestadores de la recolección diferenciada y derogó una ordenanza que prohibía la actividad. La ley creó un registro de recicladores y dispuso que se brinde credencial y uniforme de trabajo a los inscriptos.

En 2005, la ley N° 1854, conocida como ley de “Basura Cero”, estableció la garantía y prioridad para el sector en la recolección y el procesamiento de materiales reciclables y mandó a habilitar créditos y subsidios para el sector, para la adquisición de bienes de

capital. Estas provisiones se dieron en el marco de un objetivo mayor: reducir progresivamente la disposición de residuos en el relleno sanitario, sin utilizar la incineración, mediante la separación de residuos en origen y la aplicación de un paquete de medidas tendientes a reducir la generación de residuos y maximizar su aprovechamiento mediante la reutilización, el reciclaje, el compostaje y la biodigestión.



foto: Santiago Vivacqua

### **Prestación exclusiva del servicio de recolección de reciclables y pago correspondiente**

Según la ley de Basura Cero, vigente, los residuos sólidos urbanos (RSU) se deben separar en origen en “secos” (reciclables) y “húmedos” (orgánicos y basura) y su recolección debe ser diferenciada. El gobierno contrata el servicio de recolección de ambas fracciones mediante dos licitaciones separadas, de modo que los recicladores no deban competir con las empresas privadas:

- Para los húmedos (orgánicos y basura), se licita entre empresas privadas (6 actualmente) y se mantiene una zona servida por el estado, a modo de zona testigo.
- Para los secos (reciclables), se hizo una licitación exclusiva para las cooperativas de recicladores, reconociendo la preexistencia de su trabajo y su zona, y el carácter social de su servicio. El primer contrato se adjudicó en 2012, y desde entonces se ha ido actualizando. Actualmente, 12 cooperativas tienen su contrato con el gobierno y su zona asignada.

En el caso de la recolección de reciclables, los contratos establecen como obligaciones de las cooperativas:

- Realizar la recolección domiciliaria de reciclables puerta a puerta.
- Traslado a centros verdes (centros de clasificación).
- Clasificación.
- Capacitación a sus integrantes.
- Acciones para integrar a recicladores independientes.
- Acciones tendientes a eliminar el trabajo infantil y no registrado.

Y como obligaciones del gobierno:

- Asignar presupuesto para la prestación del servicio.
- Abonar una compensación a cada recuperador registrado, a modo de incentivo, que se deposita en la cuenta de cada reciclador y se actualiza semestralmente.
- Proporcionar a las cooperativas uniformes de invierno y de verano.
- Prestar en comodato los vehículos necesarios para prestar el servicio, y los recursos para su uso y mantenimiento. Los camiones cargan combustible con una tarjeta asociada a la cuenta del gobierno.
- Proporcionar una guardería infantil para los niños que estén a cargo de los recuperadores y realizar acciones previstas en un plan anual de erradicación del trabajo infantil.
- Garantizar a los recuperadores el acceso al monotributo social (seguridad social), jubilación, obra social efectiva y un seguro de accidentes personales.
- Garantizar la exclusividad de la cooperativa en la zona que presta.

Se establece además que no podrá multarse a las cooperativas por incumplimientos que resulten atribuibles a incumplimientos del gobierno<sup>3</sup>.

La mayoría de las obligaciones de ambas partes se cumplen a la fecha, aunque no sin tensiones, demoras y reproches. A pesar de ello, el sistema se va mejorando continuamente. Actualmente hay 5300 recicladores/as registrados, e incluidos en el sistema. Cada uno recibe del gobierno una compensación salarial de A\$14.400 (US\$ 260, superior al salario mínimo), siempre que cumpla con el presentismo (se descuenta cada día que se ausenta). Este ingreso se complementa con la recaudación por la venta de materiales.

### **Recolección puerta a puerta**

Conviven en la ciudad al menos tres sistemas de entrega y recolección diferenciada de reciclables de generadores domiciliarios. En todos los casos, todos los reciclables se entregan juntos.

- Recolección puerta a puerta, a cargo de los recicladores de base.
- Campanas: un contenedor por cuadra para depositar los reciclables.
- “Puntos verdes”: puestos atendidos por operarios que funcionan en contenedores, dispuestos en plazas, donde los ciudadanos pueden entregar sus materiales. Actualmente funcionan alrededor de 90.

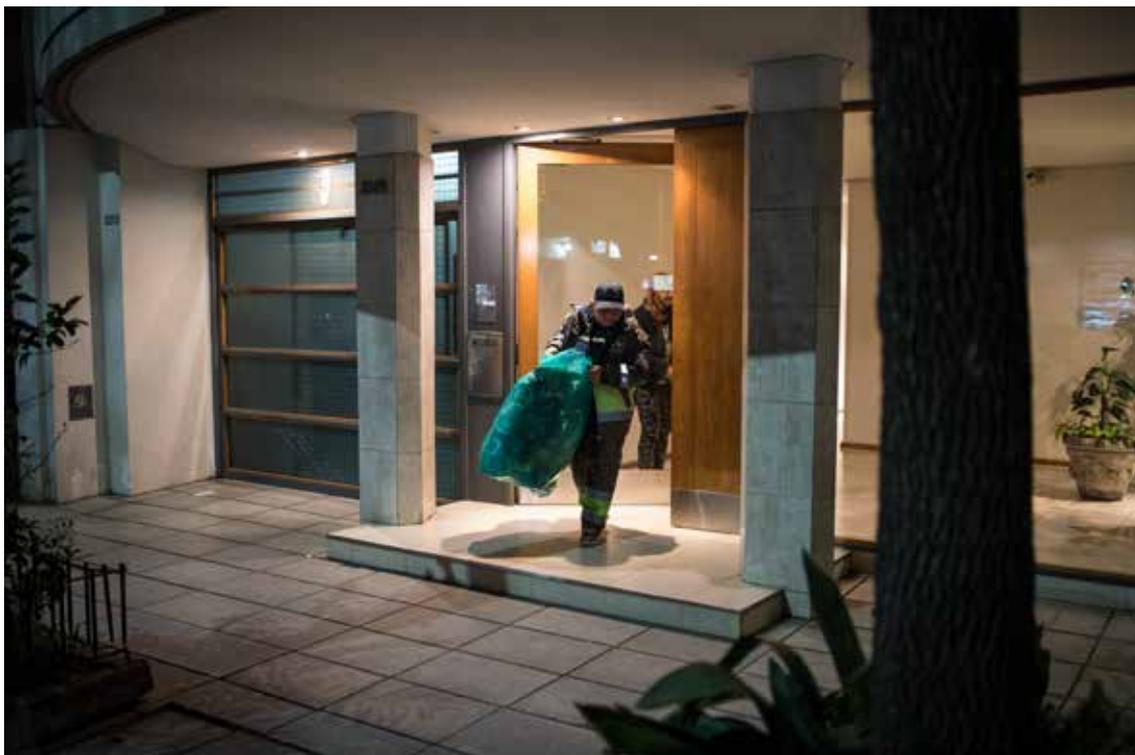


foto: Santiago Vivacqua

El sistema de recolección puerta a puerta permite mayor capilaridad y cercanía con los vecinos, y es llevado adelante por las cooperativas. Aquí también conviven una variedad de sistemas, pero la negociación con el gobierno ha sido transicionar hacia un sistema sin uso de carros, mediante el uso de postas.

Un ejemplo es el sistema utilizado por la cooperativa El Amanecer de los Cartoneros, que agrupa a 3500 recicladores/as en la ciudad. Las y los recicladores viajan en un bus desde su zona de origen (la población es mayormente de un barrio en las afueras de la ciudad) hacia su zona de trabajo, con la presencia de un delegado de ruta. Por otro lado, un camión sale del centro de clasificación hacia la zona de recolección con bolsones vacíos, que tienen un precinto con el número de bolsón, nombre del reciclador y el número de ruta. En la zona donde llegan los buses se encuentra un “responsable de grupo” del gobierno, que toma asistencia y dialoga con los delegados de cada ruta. Cada reciclador/a toma su bolsón y se va a su zona designada, donde recolecta los reciclables de todas las viviendas. Generalmente ya tienen el sistema coordinado con los encargados de los edificios, que sacan los materiales en el horario designado, o la gente les deja las bolsas con reciclables al lado del contenedor negro donde se tira la basura. Una vez hecho el recorrido, los recicladores se vuelven en bus a sus hogares y los bolsones son transportados al centro de clasificación, donde se pesan y se registra la cantidad de kilos de cada bolsón. Durante el pesaje se encuentra presente un responsable del gobierno y cada delegada/o de ruta, que controla y al día siguiente informa a cada reciclador la cantidad de kilos que juntó el día anterior. A fin de mes, el reciclador recibirá el pago correspondiente al total de material que recolectó (ver abajo). Para mayor control, la cooperativa desarrolló una app que permite a cada reciclador/a ver en su celular el registro actual e histórico de los kilos de material que recolectó.

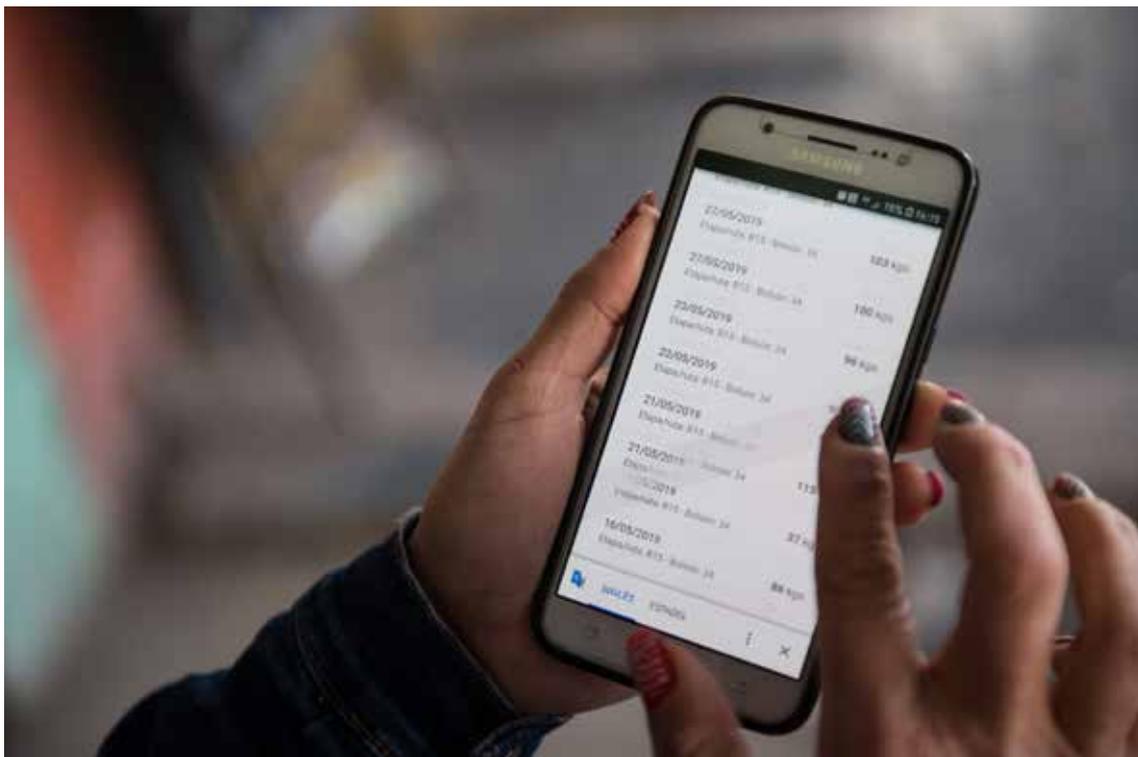


foto: Santiago Vivacqua

En los otros sistemas, los reciclables que se depositan en los contenedores y en los puntos verdes son llevados a los centros de clasificación de las cooperativas para su procesamiento. El sistema de contenedores en vía pública es el que registra mayores rechazos, dado que es más difícil controlar la separación. Los puntos verdes tienen mayor control pero el horario de atención es restringido y depende también de que la gente se traslade varias cuadras con sus materiales.

Las cooperativas también realizan la recolección de grandes generadores, que incluyen, entre otros, super e hipermercados, edificios públicos, centros educativos, bancos, hoteles de 4 y 5 estrellas o que posean más de 200 plazas, locales con concurrencia mayor a 300 personas, shoppings y galerías comerciales, cadenas comerciales, y aquellas actividades comerciales que generen más de 500 litros por día.

### **Administración de los centros de clasificación**

Funcionan en la ciudad 15 centros de clasificación de materiales reciclables, en diversas variantes (algunos son estaciones de transferencia de reciclables, otros cuentan con maquinaria para su procesamiento). Todos son administrados por las cooperativas de recicladores. Tres de ellos (uno recién inaugurado) son mecanizados, es decir que operan con tecnología que combina la separación manual con métodos que actúan por densidad, sensores, corrientes de aire, entre otros. En el resto de los centros la separación se realiza manualmente, en la mayoría con cintas transportadoras y maquinaria como enfardadoras, autoelevadores, entre otras. Sin embargo, no todas tienen todo el equipamiento necesario.



foto: Santiago Vivacqua

### **Venta colectiva de materiales**

Cada cooperativa comercializa los materiales a su manera, pero la tendencia es a hacer ventas colectivas. Desde 2013 el Amanecer de los Cartoneros sostiene un sistema de comercialización que resuelve varios de los problemas con que se topaban tanto los recicladores como el gobierno. Bajo el sistema actual, en el centro de clasificación se registra cada día el peso de cada uno de los bolsones que llegan, y a que reciclador/a corresponde. A fin de mes se sacan los totales de todos los materiales que se juntaron y a su vez cada reciclador/a tiene el total que juntó. Se cuenta entonces el total de ingresos por la venta de todos los materiales y se lo divide por la cantidad de kilos recolectados. Eso da un precio promedio por kilo de material, al que el gobierno de la ciudad le suma un pequeño incentivo. Ese precio promedio más el incentivo se multiplica por la cantidad de kilos que cada reciclador/a recolectó en el mes, y da el monto que se transferirá a su cuenta bancaria.

El sistema tiene además un incentivo de modo que cuando la cantidad recolectada por cada recuperador supera una banda inicial, se pasa a la banda siguiente que otorga un precio mayor.

Un porcentaje del ingreso de la venta de materiales se destina a cubrir el sueldo de los trabajadores que no recolectan, sino que realizan otras tareas. Un 7% se divide entre las y los operarios que trabajan en los centros de clasificación y un 6% entre los operarios de logística.

Este sistema sirve de incentivo para que las y los recicladores recolecten todos los materiales (y no solo aquellos que tienen mayor precio de venta) y para que, en lugar de llevarlos a sus casas para separar y venderlos individualmente, los entreguen en los centros de clasificación para participar de la venta colectiva, donde obtienen mejores precios.

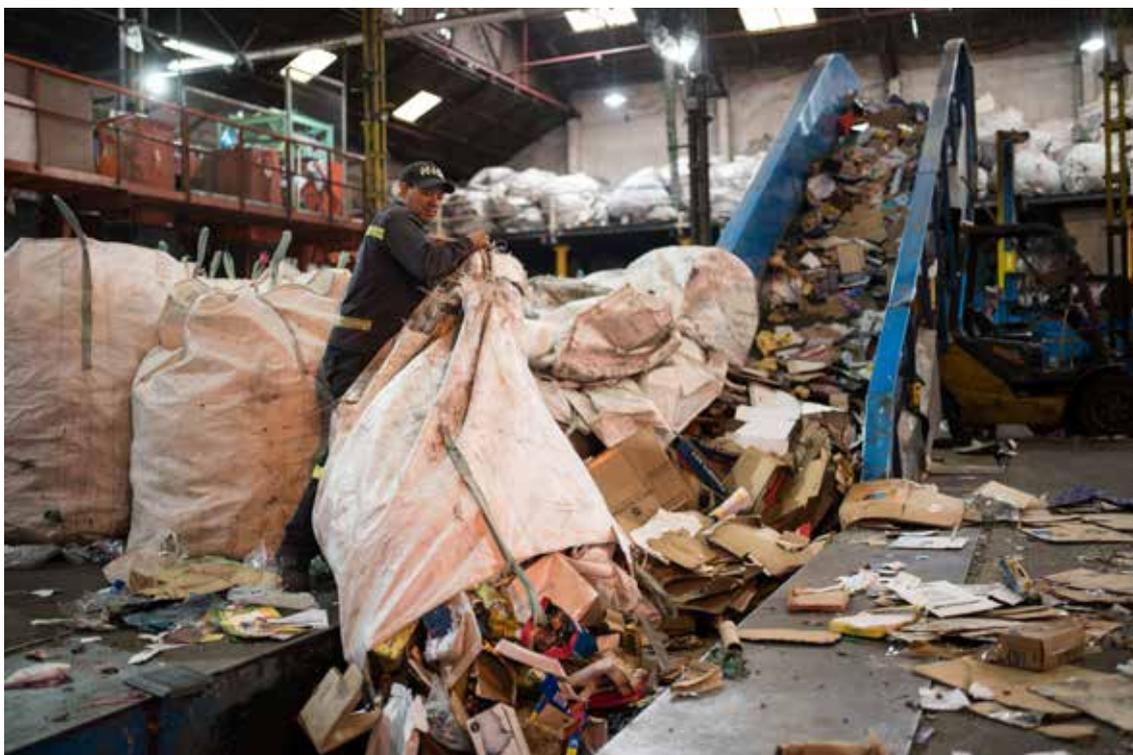


foto: Santiago Vivacqua

### **Guarderías para hijas e hijos de recicladores**

Bajo el entendimiento de que la inclusión social de los cartoneros no es meramente una prestación de un servicio sino una política integral que atienda las necesidades de los sectores más postergados de la sociedad, el Amanecer de los Cartoneros firmó un convenio con el gobierno de la ciudad para apoyar el funcionamiento de dos guarderías para niños y niñas de 6 a 15 años, y un jardín maternal para niños de 3 meses a 5 años. Funcionan en horario tarde-noche, momento en que sus padres y madres trabajan, y reciben diariamente a 200 niños<sup>4</sup>.

### **Promotoras ambientales**

Otros avances del sector incluyen la formación de un cuerpo de promotoras ambientales, integrado por mujeres cartoneras que realizan trabajos de concientización y educación.

El programa surgió por iniciativa de las cooperativas, que al ver que el gobierno tercerizaba servicios de promoción y comunicación del reciclaje propusieron que se cree un registro de mujeres cartoneras a quienes contratar para esas tareas. Si bien el pro-

yecto de ley que presentaron no avanzó, en 2014, con apoyo del poder ejecutivo se formaron los primeros dos grupos, en otro ejemplo de co-gestión entre el gobierno y las cooperativas de recuperadores.

Actualmente el equipo de promotoras está integrado por 80 mujeres cartoneras que pertenecen a 4 cooperativas. La cantidad va en ascenso, en base a la disponibilidad de las cooperativas y la necesidad que tengan de reforzar la comunicación en su zona.



Foto cortesía de Leticia Alves Canals

Las promotoras van puerta a puerta hablando con los vecinos, explicándoles cómo separar los reciclables y cómo es el trabajo de la cooperativa. Más adelante, le presentan a cada vecino el recuperador que recolecta en su cuadra, lo que ayuda a iniciar el vínculo entre ambos y resulta en una mayor participación en la separación. Con la información que relevan en las recorridas además elaboran informes que sirven al gobierno para monitorear la participación en la separación en origen. También dan charlas en escuelas y talleres de reutilización de materiales. Las promotoras trabajan medio tiempo de lunes a viernes, cobran el mismo incentivo que los demás recicladores, reciben uniforme y material básico para su trabajo.

El paso de recolectar materiales a promotoras ambientales presenta un desafío. Para prepararse para este trabajo, las promotoras reciben una capacitación inicial de 20 encuentros donde se repasa la normativa, se pone en valor y se resignifica la historia relacionada con la recuperación de los reciclables, se enseña sobre los circuitos de recolección diferenciada, dónde y hacia dónde van los materiales que se reciclan, se aprenden técnicas de reutilización de materiales, el uso de las planillas, se hacen visitas al relleno sanitario y al centro de reciclaje, se va practicando la tarea e incorporando herramientas de comunicación y sobre todo se va construyendo el grupo.

Además de esa capacitación inicial, una o dos veces por mes cada grupo trabaja emergentes particulares, como la actualización de nueva normativa y nuevos programas de gobierno, el trabajo en equipo, técnicas de comunicación y otros temas de interés para las promotoras como salud sexual y reproductiva, entre otros. Las capacitaciones se van armando en conjunto con las cooperativas y los responsables de grupo del gobierno.

Cada grupo tiene un responsable del gobierno que toma presentismo, digitaliza las planillas que las promotoras completan en papel, acompaña todos los procesos, charlas. El resto del equipo del gobierno lo integran una coordinadora y sub-coordinadora, dos capacitadoras y una persona que realiza soporte técnico y logístico.

Más allá del trabajo de las promotoras, el gobierno difunde la separación en origen por cartelería, en las escuelas, en radio, redes sociales y eventos. Las cooperativas también difunden por sus redes y canales de comunicación.

### **Reciclaje y disposición**

El gobierno de la ciudad calcula que se reciclan 400 toneladas diarias de materiales, en tanto que las cooperativas sostienen que el número ronda en las 800 toneladas / día. Estos datos resultan en un porcentaje de reciclaje entre el 9 y el 18%, según los datos de generación que brinda el gobierno de la ciudad. El cálculo es aún impreciso, ya que todavía hay un flujo importante de materiales que es recolectado por recicladores independientes, por ende no se registra. Se calcula que al menos 5000 personas recolectan de manera independiente.

La ciudad cuenta con otros sistemas de recuperación de residuos orgánicos y de áridos, que no son objeto de este documento. En 2018, la ciudad dispuso 1,07 millón de toneladas de RSU en el relleno sanitario, alrededor de 2.900 toneladas diarias.

### **Organización del sector**

Como se mencionó al inicio, el nivel de integración que tienen hoy los recicladores de base es en gran parte resultado del nivel de organización que ha alcanzado el sector, ya que le ha permitido una mayor capacidad de negociación y también de gestión. La mayoría de las cooperativas de la ciudad integran la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), que defiende los derechos del sector en todo el país, e impulsa la implementación de un sistema de reciclado público, co-gestionado entre el estado y los recicladores. La FACCyR a su vez es parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que otorga representación gremial a los trabajadores que no participan de la economía formal.

## Desafíos

Como se mencionó, los mecanismos que se han descripto anteriormente han sido resultado de años de trabajo constante por parte de las y los recicladores, diálogo, tensiones y lucha, idas y vueltas. Si bien se ha avanzado en la inclusión del sector, y hay proyectado instalar más centros de clasificación, aún hay una enorme disparidad presupuestaria en relación al enterramiento y la higiene urbana. El presupuesto asignado para el reciclaje y la reducción de residuos en Buenos Aires en 2018 fue 7 veces menor que el destinado a limpiar, recolectar y enterrar.

Por otro lado, lo proyectado en la ley Basura Cero ha sido implementado parcial y tardíamente, y se encuentra en riesgo tras haber sido modificada en 2018 para habilitar la incineración. El gobierno de la ciudad está proyectando instalar plantas de incineración de residuos con recuperación de energía, lo que generará una competencia desigual por los materiales con mayor poder calorífico, precisamente los reciclables. La habilitación de la incineración se hizo en un trámite acelerado, y a pesar de la oposición de la mayoría de instituciones que trabajan en el sector residuos de la ciudad (incluyendo universidades, cámaras de reciclado, organizaciones ecologistas, cooperativas de recicladores, entre otras). El futuro es incierto, porque la oposición a esta tecnología es amplia y hay una demanda legal en curso para detener esa modificación que tiene sentencia favorable, y porque es evidente que hay mucho por hacer en el ámbito de la reducción y la recuperación de residuos tanto reciclables como orgánicos.



foto: Cecilia Allen

Otro desafío lo plantea la cantidad de recicladores/as que no integran ninguna cooperativa. Este sector es el más vulnerable y el que queda generalmente relegado en las políticas públicas. Si bien se ha puesto en las cooperativas la responsabilidad de integrarlos, la cantidad y la carencia de recursos hace muy difícil que esto suceda sin apoyo del estado. Ante este panorama, la FACCyR se encuentra promoviendo sistemas de reciclaje con recicladores de base en los municipios del área metropolitana de Buenos Aires, para brindar oportunidades a las y los recicladores que viven en esos municipios y hoy viajan hasta la ciudad de Buenos Aires a realizar su labor.

El ejemplo de la ciudad de Buenos Aires es de un modelo de manejo de reciclables público con inclusión social. En este modelo co-gestionado por las cooperativas de recicladores de base y el estado, la recolección y el procesamiento de materiales está a cargo de los recicladores pero se realiza con asistencia del estado, y en coordinación permanente entre ambas partes. Asimismo, reconociendo que las y los recicladores provienen de un sector sumamente postergado, las políticas de inclusión no se limitan al manejo de materiales sino que abarcan cuestiones sociales.



foto: Santiago Vivacqua

**Fuentes:**

Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores

Programa de Promotoras ambientales, Dirección General de Reciclado, Gobierno de la Ciudad

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

1. Para mayor información, consultar Salvi, Nora: Hitos sociales e institucionales de las políticas de reciclado en Ciudad de Buenos Aires, disponible en <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/663544/Hitos-Sociales-e-Institucionales-de-las-Politic-as-de-Reciclado-en-Ciudad-de-Buenos-Aires/>

2. Ver <http://www.cedom.gov.ar/>

3. Basado en Tognetti, Mariana: Experiencia de recolección diferenciada con inclusión social en la ciudad de Buenos Aires, Cumbre Regional sobre Sistemas de Reciclaje Inclusivo en América Latina y el Caribe. 2018, Bogotá, Colombia.

4. Para más información, ver <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/03/30/el-jardin-de-los-cartoneros/#.VxFc2vnhDIW>

5. Si bien datos de generación de RSU que brinda el gobierno son imprecisos, el cálculo se basa en que se generan actualmente 7300 toneladas diarias de RSU y residuos de construcción y demolición, y de estos últimos se tratan por día 3000 toneladas. Ante la ausencia de mayores precisiones, se toma el supuesto de que se generan 4300 toneladas de RSU.

6. Según la ley de presupuesto 2018, el presupuesto destinado a la Dirección General de Limpieza (encargada del servicio de recolección de húmedos y limpieza de vía pública) fue de alrededor de 14 mil millones de pesos argentinos (aproximadamente US\$ 770 millones a la cotización del momento) y el de la Dirección General de Reciclado y de la Dirección de Tratamiento y Nuevas Tecnologías sumaron aproximadamente A\$ 2 mil millones (US\$ 110 millones en ese entonces).