



Análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América Latina

FEBRERO 2017 · Red Latinoamericana de Recicladores



ÍNDICE

Introducción	Contextualización	03
	Metodología	04
	Consideraciones y limitaciones del estudio	05
Análisis de políticas públicas por país	Argentina	07
	Bolivia	10
	Brasil	13
	Chile	16
	Colombia	20
	Costa Rica	24
	Ecuador	27
	El Salvador	29
	Guatemala	31
	Honduras	33
	Nicaragua	35
	Panamá	38
	Paraguay	41
	Perú	43
	Puerto Rico	47
	República Dominicana	50
	Uruguay	53
	Venezuela	56
Conclusiones	Los datos	59
	Los desafíos observados	62
	Bibliografía	64

Introducción

Contextualización

A continuación se presenta un análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América Latina. El documento se enmarca en el proyecto “Recicladores Inciden en Latinoamérica”, una propuesta de la Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores (Red LACRE), financiado por la Iniciativa Regional por el Reciclaje Inclusivo (IRR) y ejecutado por Red LACRE en conjunto con el Programa Chile Sustentable.

El proyecto se implementó desde septiembre de 2015 a septiembre de 2016, y tuvo por objetivo fortalecer la capacidad de incidencia de la Red LACRE y de los movimientos nacionales de recicladores miembros y sus aliados, en los espacios de diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas relativas a su inclusión social, económica y ambiental. En este marco se levantó información sobre políticas públicas y realizaron acciones de formación e intercambio en varios países de la región. Estas acciones tuvieron como objetivo fortalecer las capacidades de incidencia de los movimientos nacionales de recicladores y sus aliados, para impulsar políticas públicas que promuevan la inclusión social, económica y ambiental de las y los recicladores en el continente.

El objetivo de este documento es entregar un panorama general de las políticas públicas y normativas que tienen relación con la situación de los recicladores de base en la región. Para ello, se analizaron las políticas y normativas relacionadas con el reciclaje inclusivo, el reciclaje en general y la gestión de residuos en 18 países de la región.

El trabajo realizado se orientó según la siguiente definición de reciclaje inclusivo:

“Reciclaje inclusivo es aquel que promueve la inclusión de recicladores en la gestión de los residuos. El reciclaje inclusivo reconoce el valor económico, social, ambiental, político y cultural del oficio de las y los recicladores, y facilita su inclusión y remuneración en los nuevos modelos de gestión de residuos. Garantiza los derechos a:

- i. Mantenerse en el oficio*
- ii. La libre asociación e integración en la cadena de valor del reciclaje*
- iii. Articularse de manera formal en el servicio de aseo público y recibir un pago por los servicios entregados*
- iv. Promover el trabajo digno*
- v. La participación de las organizaciones de recicladores en la construcción, implementación y monitoreo de marcos políticos de gestión de residuos[1]. “*

En función del objetivo arriba señalado, y utilizando un enfoque basado en la definición recién expuesta, se generó la siguiente metodología de trabajo.

[1] Elaboración propia basada en los siguientes documentos: “Proyecto de Ley que establece un Marco para la Gestión de Residuos y Responsabilidad Extendida del Productor” (Boletín N° 9.094-12, Congreso Nacional de Chile, Enero 2016) y el documento de la Red LACRE “Políticas Red LACRE” (Secretaría General Itinerante, Instancia de Agenda Internacional e Intercambios, Colombia).

Metodología

El análisis abarca 18 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El documento ha sido elaborado en base a fuentes primarias y secundarias de información. Las fuentes primarias corresponden a 15 entrevistas a dirigentes recicladores de América Latina. Estas se llevaron a cabo por teléfono, videoconferencia y por escrito. Las entrevistas se realizaron durante los meses de septiembre y diciembre de 2015 y corresponden a dirigentes de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Durante la “Expo Catadores”, realizada en San Pablo, Brasil, en noviembre de 2015, se presentó un borrador previo de este documento, para ser validado, a 12 dirigentes de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, República Dominicana y Venezuela. Para los casos de Ecuador, Uruguay y República Dominicana también se incluye información recabada en los viajes realizados a estos tres países entre enero y julio del 2016.

Las fuentes secundarias se basan fundamentalmente en la base de datos de políticas públicas compilada por el equipo del proyecto. Se utilizó como fuente inicial de información el sitio web y base de datos de Paso Certo^[2]. Esta base de datos fue expandida con una búsqueda en Internet utilizando palabras clave relativas a la gestión de residuos, el reciclaje y el reciclaje inclusivo. También se consultaron las agencias de gobierno correspondientes (ministerios, secretarías, municipios) y las bases de datos del poder legislativo, en los distintos países, para más información sobre normas y legislación.

Las políticas públicas y normativas analizadas

incluyen políticas generadas tanto desde el poder ejecutivo (políticas, planes, programas, decretos, reglamentos) como legislativo (leyes, proyectos de ley). Debido a que la inclusión de los recicladores se da en el ámbito de la gestión de residuos, buscamos políticas públicas relativas a:

1. **Reciclaje Inclusivo:** Políticas públicas específicas para el reciclaje inclusivo en el país.
2. **Reciclaje y/o de Gestión de Residuos:** Políticas públicas acerca de reciclaje y/o gestión de residuos en el país.
3. **Medio Ambiente:** Políticas públicas ambientales que aborden la gestión de los residuos o el reciclaje.

En cada uno de los 18 países analizados, se dio comienzo al análisis buscando referencias al reciclaje inclusivo en las políticas públicas existentes. Cuando no se encontraron políticas o normativas que dieran cuenta de este enfoque, se buscó información relativa a las políticas de reciclaje. Si no se encontró evidencia de la existencia de este tipo de política se procedió a analizar la política ambiental.

Respecto del reciclaje inclusivo, y a partir de la definición utilizada en este documento, el concepto fue desglosado en las siguientes dimensiones y preguntas que fueron aplicadas a los documentos analizados:

1. **Reconocimiento:** ¿Son los recicladores un actor en la gestión de residuos?
2. **Inclusión:** ¿Qué nivel o tipo de inclusión plantean las políticas públicas para los recicladores en la gestión de residuos?
3. **Formalización:** ¿Qué esquemas o requerimientos de formalización proponen las políticas y normativas para los recicladores? ¿Hay eviden-

[2] <http://www.pasocierto.com.br/>

- cia de un catastro de recicladores?
- **Institucionalización:** ¿El reciclaje inclusivo es una política pública que se ha plasmado en la legislación vigente o solo se ha traducido en políticas, programas y planes?
 - **Implementación:** ¿Qué recursos destina la política pública para su implementación?

Consideraciones y limitaciones del estudio

El presente análisis tiene algunas limitaciones que deben ser tomadas en cuenta a la hora de analizar los resultados.

En primer lugar, el análisis se concentra solo en políticas y normativas que se aplican a nivel nacional. Esto impidió la lectura de procesos subnacionales (municipales, provinciales, regionales, estatales). En la mayoría de los países, los procesos de inclusión concreta de recicladores se están dando a estos niveles y no a nivel nacional. O, a nivel nacional, existen “leyes marco” que sólo cobran sentido si se

implementan a nivel local. Dada esta limitación, no siempre fue posible identificar con claridad el nivel de implementación de las políticas públicas vigentes.

Segundo, la cantidad y calidad de información disponible, para cada país, es muy variable. En general los documentos sobre políticas públicas vigentes, se encuentran disponibles. Sin embargo, los documentos de trabajo de procesos abiertos de construcción de política son más difíciles de encontrar. Gracias a fuentes primarias—tanto recicladores como técnicos de apoyo y expertos de nivel nacional—fue posible establecer con mayor claridad contextos de este tipo.

Tercero, lo aquí presentado es un resumen de las políticas públicas relativas a inclusión de recicladores en la gestión de los residuos. Un análisis que abarque todas las dimensiones de las políticas vigentes que tienen relación con el manejo de residuos, reciclaje y recicladores excede el alcance y objeto central de este informe.



Análisis de políticas públicas por país





Argentina

En Argentina, los recicladores son un actor reconocido en la política pública relativa a los residuos.

A nivel local, existen provincias que cuentan con legislación específica para la inclusión de los recicladores, destacándose el caso de la Ciudad de Bs. As., donde la normativa vigente otorga la gestión de residuos sólidos reciclables a las cooperativas de recuperadores urbanos.

A nivel nacional, la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), reconoce la existencia de “circuitos informales” y la necesidad de incorporación de estos a los sistemas formales.

Establece también que son las autoridades locales quienes deben fomentar esta inclusión.

La Ley 25.916 para la Gestión de Residuos Domiciliarios, promulgada en 2004, tiene los siguientes objetivos fundamentales:

- Establecer un “adecuado y racional” sistema de manejo de los residuos domiciliarios a través de

su gestión integral;

- Estimular la valorización de los residuos domiciliarios, mediante “métodos y procesos adecuados”;
- Minimizar la disposición final de los residuos domiciliarios, así como el perjuicio ambiental que producen.^[1]

La institución responsable del cumplimiento de estos objetivos es el Consejo Federal de Medio Ambiente (Artículo 22). En términos de la logística, el Artículo 13 afirma que las autoridades competentes^[2] son responsables de garantizar la recolección de los residuos domiciliarios y su traslado a sitios habilitados, mediante métodos que minimicen perjuicios sociales y ambientales. El Artículo 25 define las funciones de las autoridades a varias escalas de la gestión de residuos. Tres de estas funciones son relevantes en el contexto del reciclaje, y en alguna medida el reciclaje inclusivo:

- “Fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de recolección de residuos”;
- “Proveer asesoramiento para la organización de programas de valorización y de sistemas de recolección diferenciada en las distintas jurisdicciones”;
- “Promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos”.

[1] La ley define la disposición final como el “conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados” (Artículo 3).

[2] Definidas en el Artículo 5 de la ley como “los organismos que determinen cada una de las jurisdicciones locales”.

A nivel nacional, la Ley 25.916 es la principal normativa relativa a la gestión de residuos. Sin embargo, a nivel local lo que define la gestión de residuos es la legislación provincial y municipal, que desarrolla y profundiza el marco legislativo de esta ley.

En este sentido, algunas políticas municipales incorporan elementos de reciclaje inclusivo:

La Ciudad de Bs. As. tiene un paquete normativo extenso en relación a formalización del trabajo de los Recuperadores Urbanos, que incluye:

- *Ley 992 (2002): despenaliza la actividad y reconoce formalmente a los Recuperadores Urbanos como parte del sistema GIRS de la Ciudad. Crea la REPYME para el registro de los Recuperadores Urbanos que ejercen su actividad en dicho municipio.*
- *Ley 1.854 (2005): también conocida como “Ley Basura Cero”, establece metas de reducción de enterramiento de residuos para la ciudad.*
- *Pliego de gestión de RSU fracción seca (2011): otorga la potestad de la gestión de los RSU reciclables en favor de las cooperativas de recuperadores urbanos, asignando recursos públicos para logística, infraestructura, obra social, seguro de accidentes personales, uniformes, y el pago de un incentivo para los recuperadores incluidos en el programa, lo cual representa un importante avance en torno al reconocimiento de sus derechos laborales y sociales.*

A su vez, hay normativa existente en otras ciudades del país:

- *Ordenanza 8.335 del Municipio de Rosario (2008): tiene como objetivo general incluir en el proceso de la gestión de residuos a los recuperadores urbanos (Artículo 6).*
- *Ordenanza 10.661 del Municipio de la Plata (2009):*

se refiere al fomento de la participación de los “trabajadores no formales o recuperadores urbanos” en la gestión de residuos, así como a la creación de un Registro Único de Recuperadores Urbanos (Artículos 10 y 11).

- *Ley N°13.055/09 de la Provincia de Santa Fe (2009): establece que “La autoridad de aplicación deberá prever la incorporación e inclusión de los trabajadores informales en la gestión integral de RSU, asegurando su calidad de vida y condiciones de trabajo”.*

Nuestra entrevista a Marcelo Loto, presidente de la cooperativa argentina Reciclando Sueños, confirma que algunas leyes provinciales reconocen al “recuperador urbano”, refiriéndose específicamente al caso de Buenos Aires. Sin embargo, también señala que hace falta una política nacional, así como “un ente que nos represente dentro del gobierno”. También menciona la necesidad de contar con un catastro de recicladores. El entrevistado agrega que a pesar del reconocimiento legal de los recicladores de Buenos Aires, las autoridades locales contratan a grandes empresas privadas que compiten con los recicladores por manejar la mayoría de los residuos de la ciudad, o implementando operaciones que excluyen al sector informal. Respecto de los aspectos más positivos, Loto menciona que existen cooperativas y organizaciones de recicladores en Argentina que son grandes y fuertes para promover nuevas leyes y políticas.

En Argentina existen provincias que cuentan con legislación específica para la inclusión de los recicladores. El caso de Ciudad de Buenos Aires es emblemático: el año 2013, doce cooperativas firmaron contratos con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para la ‘gestión social’ de residuos reciclables, reconociéndose así la función de unos 6.000 recicladores en el servicio público.

A nivel nacional, la legislación sobre residuos só-

lidos reconoce la existencia de “circuitos informales”, y su necesidad de incorporación a los sistemas formales, delegando a las autoridades locales el fomento de esta inclusión. Hay espacio para avanzar en la implementación del reciclaje inclusivo y se ha desarrollado legislación provincial y municipal que avanza en la dirección de impulsar el reconocimiento y protección formal a los recicladores en todo el país.



Bolivia

La Ley 755 de Gestión Integral de Residuos, aprobada en octubre del 2015, reconoce a las personas que trabajan en la recuperación de residuos y la importancia de mejorar sus condiciones socioeconómicas. Además, desde el año 2011 el gobierno boliviano ha planteado introducir normativas adicionales para fomentar y regular el trabajo de los recicladores. Sin embargo, nada de eso se ha concretado.

El marco básico y general para el manejo de residuos sólidos y el reciclaje se encuentra en la Ley 1.333 del Medio Ambiente, legislación que se analiza a continuación.

La Ley 1.333, promulgada en 1992, establece un Reglamento de Gestión de Residuos Sólidos que tiene por objeto regir el proceso de gestión de manera que estimule el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos sólidos. Allí se definen varias clasificaciones de residuos sólidos basadas en su procedencia y naturaleza, cada una sujeta a reglamentación específica elaborada por un Organismo Sectorial Competente y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (Artículos 3 y 5). El tema del reciclaje se aborda principalmente en el Artículo 68 de la ley (Título VIII: Disposición Final), que establece el poder de las autoridades competentes de fomentar que determinados componentes de los productos que generen residuos sólidos, sean biodegradables y/o reciclables, y que se utilicen residuos reciclados en la fabricación de productos. Cabe destacar que la ley prohíbe la recolección, transferencia y disposición final de residuos

sólidos por los denominados “segregadores” (Título V, Capítulo I: Prohibiciones), quienes son definidos como los individuos que remueven materiales sin permiso oficial en cualquier fase de aseo urbano.

La Ley 755, del año 2015, introduce una serie de adiciones a la legislación existente, con el objetivo de priorizar la reducción de la generación de residuos, su aprovechamiento y una disposición final sanitaria y ambientalmente segura. La nueva legislación se aplica a todas las personas (jurídicas, públicas o privadas) que generen residuos o lleven a cabo actividades asociadas con cualquier tipo de gestión de residuos, precisando que todas tienen la obligación de separarlos en origen y depositarlos en sitios autorizados (Artículos 3 y 11). La ley define tres pautas relativas al aprovechamiento de residuos (Artículo 14):

- Se priorizará el reciclaje y compostaje por encima del aprovechamiento energético;
- Se deben implementar sistemas de separación en origen y recolección diferenciada;
- El Estado y las autoridades territoriales autónomas se coordinarán con el sector productivo para implementar iniciativas que promueven el máximo aprovechamiento de los residuos.

Con respecto al enfoque de reciclaje inclusivo, el Artículo 18 establece el reconocimiento de las personas naturales o jurídicas que se dedican a la recuperación de residuos para su aprovechamiento.

Así como la necesidad de promover el apoyo a este sector, mediante programas de formalización y asistencia técnica destinados a *“mejorar sus condiciones de trabajo, salud y generación de ingresos”*. Tarea que se delega en entidades territoriales, trabajando coordinados con el nivel central del ministerio respectivo.

Otro aspecto relevante de la ley es que introduce el concepto de *“Responsabilidad Extendida del Productor”* (REP), estableciendo que ciertos productores deben desarrollar mecanismos para el retorno y aprovechamiento de residuos asociados con sus productos (Artículo 38). Finalmente, la Ley 755 decreta que todas las personas que se dedican a la recuperación o acopio de residuos reciclables deben adquirir autorizaciones del gobierno municipal o departamental correspondiente, el cual debe registrar cada operador autorizado ante un nuevo Sistema de Información de Gestión Integral de Residuos administrado por el gobierno central (Artículos 17 y 33). El reglamento de esta ley se está elaborando durante el 2016.

El Anteproyecto de la Ley de Reciclador/Recicladora, del año 2011, es una iniciativa que puede conducir a un sistema de reciclaje más inclusivo. El anteproyecto establece, entre sus objetivos centrales, reconocer los derechos de los recicladores de residuos sólidos y sus organizaciones, así como generar políticas públicas para su protección. El anteproyecto plantea una serie de objetivos, entre los que se destacan:

- Reconocer y certificar formalmente la competencia laboral de los recicladores (Artículo 4);

- Apoyar la formulación de emprendimientos para la prestación de servicios de recolección (Artículo 5);
- Implementar programas de capacitación a los recicladores (Artículo 68);
- Establecer un régimen impositivo preferencial para los recicladores (Artículo 7);
- Incluir a los recicladores en los seguros de corto y largo plazo (Artículo 8).

No tenemos información relativa al estado de la tramitación de un proyecto de ley en este sentido, por lo que concluimos que no ha habido avance en esto.

Es importante destacar que en la entrevista realizada a la dirigente del movimiento de recicladores de Santa Cruz, Bolivia, Karina Rivero, señala que la política pública vigente no reconoce ni incluye a los recicladores, al menos en la práctica. De acuerdo a la entrevistada, *“Se promulgará una nueva ley, pero en ella no se toma en cuenta a los recicladores. La ordenanza municipal de Santa Cruz le da credencial a los recolectores como Vecino Ecológico, pero nada más”*. Más allá de la declaración y de las voluntades locales, los recicladores bolivianos no viven cotidianamente ese reconocimiento. Es importante destacar que de acuerdo a la entrevista, los recicladores no participaron en la elaboración del Anteproyecto de la Ley de Reciclador/Recicladora, y que no existen mecanismos ni recursos para su participación en la formulación de políticas públicas. Con respecto al trabajo a nivel municipal, Rivero añade que los recicladores que trabajan en los rellenos son los más desfavorecidos, por las prácticas excluyentes de privados y autoridades.

Se puede concluir entonces que en Bolivia existen elementos básicos que reconocen el reciclaje inclusivo en la legislación vigente, así como avances adicionales en propuestas legislativas como el Anteproyecto de la Ley de Reciclador/Recicladora. Los recicladores son un actor reconocido, pero la legislación es muy

reciente. La Ley N° 755 da un marco básico hacia el reciclaje inclusivo, asignando a las autoridades territoriales la responsabilidad de apoyar a los recicladores mediante programas. No obstante, esta legislación no identifica claramente los mecanismos y fondos que serán destinados a las medidas que afectan a los recicladores.



Brasil

Brasil cuenta con un marco regulatorio con bastantes elementos que permiten hablar de reciclaje inclusivo. Este se centra principalmente en el Programa Nacional Pro-Catador, lanzado por el Decreto 7.405 (2010). También están la Ley 12.305 (2010) y el Decreto 7.404 (2010), que son las políticas públicas más recientes para la gestión de residuos sólidos en general, y que contemplan la inclusión socioeconómica de los recicladores.

La Ley 12.305, del año 2010, establece la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), donde se encuentran los principios, objetivos, instrumentos y directrices para la gestión integral y “ambientalmente adecuada” de residuos (Artículos 1 y 4). La PNRS actualiza y expande la anterior Política Estatal de Residuos Sólidos de 2006 (Ley 12.300), estableciendo una serie de planes a nivel nacional, estatal, intermunicipal y municipal para el manejo de residuos, así como una jerarquía de prácticas—en orden de prioridad, la “no-generación”, la reducción, la reutilización, el reciclaje, el tratamiento de material y la disposición final (Artículos 9 y 14). Otro pilar importante de la PNRS es la “responsabilidad compartida” de todo el ciclo de vida de los productos de los fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores y recolectores (Artículo 30), quienes tienen la obligación de invertir en, o utilizar, sistemas conducentes a la minimización, recolección y reciclaje de los residuos asociados (Artículo 31 y 32). Una peculiaridad de la política en esta materia es que establece la implementación de sistemas de “logística reversa” para que los consumidores, independiente de otros actores, entreguen los siguientes

productos después de su uso: baterías, llantas, aceites lubricantes y sus envases, tubos fluorescentes y productos o componentes electrónicos (Artículo 33).

La PNRS también contiene varios elementos que promueven el reciclaje y que se refieren al rol de los recicladores. Entre sus 11 principios se incluye “*el reconocimiento del residuo sólido reutilizable y reciclable como un bien económico y de valor social, generador de trabajo y ingresos, y promotor de ciudadanía*” (Artículo 6: VIII). Respecto de los objetivos centrales de la política, se mencionan la promoción de la industria de reciclaje; la cooperación técnica y financiera de distintos sectores públicos y empresariales; la capacitación técnica en el manejo de residuos sólidos; la priorización de productos reciclados y reciclables en las adquisiciones y contratos gubernamentales; y la integración de los llamados “catadores” (palabra que usan en Brasil para referirse a los recicladores de base) de materiales reutilizables y reciclables en las prácticas relacionadas con la responsabilidad compartida (Artículo 7).

Se estipula además que los planes nacionales y estatales, que tendrán una vigencia de 20 años, deben establecer metas e iniciativas para la eliminación y recuperación de residuos, “asociadas a la inclusión social y la emancipación económica de catadores de materiales reutilizables y reciclables” (Artículos 15 y 17).

Por su parte, los planes municipales deben incluir programas para la participación de los gestores de residuos, “en especial de las cooperativas u otras formas de asociación de catadores” (Artículo 19).

A finales del año 2010, el gobierno brasileño promulgó el Decreto 7.404, presentando varios reglamentos a la Ley 12.305 de PNRS, como por ejemplo la instauración de un Comité Interministerial y un Comité Orientador para facilitar su coordinación (Artículo 3), la profundización de las responsabilidades compartidas de varios sectores (Artículos 5 y 7-8) y la ampliación de los sistemas de logística reversa para incluir productos comercializados en envases plásticos, metálicos o de vidrio (Artículos 17). El decreto incluye una sección sobre la “participación de los catadores de materiales reciclables y reutilizables” (Título V), la cual establece que las cooperativas y asociaciones de recicladores constituidas por individuos de bajos ingresos deben ser priorizados en los sistemas de recolección selectiva y logística reversa, así como en planes municipales orientados a ampliar la participación en la gestión integral de residuos sólidos (Artículos 40 y 41). Además, se estipula que el gobierno deberá establecer, mediante nueva legislación, un programa para mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de inclusión socioeconómicas de los recicladores, así como políticas que permitan licitaciones para la contratación de organizaciones de recicladores y que estimulen su capacitación, protección e institucionalización (Artículos 43 y 44).

Con este mismo sentido, se publicó al mismo tiempo el Decreto 7.405, que establece un Programa Nacional Pro-Catador, con el fin de aglutinar las acciones del gobierno federal en torno a la organización, las condiciones de trabajo y la inclusión de los recicladores del país. Cabe destacar que el decreto comienza por definir a los recicladores como:

...las personas físicas de bajos ingresos que se dedican a las actividades de recolección, separación, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización de materias reutilizables y reciclables. (Artículo 1)

El Programa Pro-Catador tiene nueve objetivos, que se centran en las siguientes áreas:

- capacitar, formalizar y proporcionar asesoría técnica a los catadores;
- proteger emprendimientos sociales que fomenten el reciclaje y abrir líneas de crédito para apoyar proyectos que fortalezcan cooperativas o asociaciones de catadores;
- adquirir equipamiento y desarrollar infraestructura para facilitar la operación de las cooperativas y asociaciones de catadores;
- apoyar las redes de comercialización de material reciclable y cadenas productivas integradas por asociaciones de catadores, así como fortalecer la participación de catadores en las cadenas;
- investigar el subsidio de prácticas que estimulen la responsabilidad compartida y desarrollar nuevas tecnologías que agreguen valor al proceso de reciclaje (Artículo 2).

Para realizar estas acciones, los órganos del gobierno federal tiene la facultad de firmar convenios, contratos y acuerdos de colaboración con otras instituciones gubernamentales, consorcios públicos, asociaciones de catadores y entidades sin fines de lucro (Artículo 4). Mientras tanto, se crea un nuevo Comité Interministerial de Inclusión Social y Económica de Catadores, encargado de coordinar y monitorear la ejecución del Programa Pro-Catador (Artículo 6). El decreto define en detalle las facultades específicas de este Comité.

Estas incluyen procesar actualizaciones semestrales de comisiones locales; fomentar campañas educativas e iniciativas en el sector privado para promover una cultura de inclusión de los catadores; elaborar actas normativas para establecer financiamiento gubernamental para el programa; definir criterios de reconocimiento y un catastro de los catadores; y presentar un informe anual sobre los resultados alcanzados del programa (Artículo 7).

En un análisis del marco regulatorio relativo al reciclaje inclusivo en Brasil, la especialista Sonia Dias (2011) identifica tres iniciativas a nivel nacional que vale la pena mencionar aquí. En primer lugar, señala que en el año 2001 la profesión de “*catador de material reciclable*” fue incorporada en la Clasificación Brasileña de Ocupaciones. Segundo, se refiere a la Ley 11.445 de 2007, que establece directrices para el saneamiento básico y establece que la licitación para contratar organizaciones con base de miembros de recicladores no es un requisito (Artículo 57) —lo que significa que los municipios pueden contratar directamente a asociaciones y cooperativas de recicladores para la recolección selectiva. Finalmente, el Decreto Presidencial 5.940 de 2006 establece que todo el material

reciclable generado en edificios públicos del país debe ser separado en la fuente y donado a organizaciones de recicladores. Se estipula que pueden participar solo organizaciones sin fines de lucro que cuenten con un sitio adecuado para procesar el material, adopten un sistema de partición de cuotas entre los trabajadores, y se conformen exclusivamente de individuos que trabajan únicamente en el reciclaje (Artículo 5).

En resumen, Brasil es un ejemplo de un país con un marco normativo que, de manera importante, promueve el reciclaje inclusivo. La Ley 12.305 y el Decreto 7.404 han creado mecanismos generales que apoyan la gestión integral de residuos sólidos y el reciclaje a distintas escalas administrativas (federal, estatal, municipal), con un enfoque explícito en la inclusión de recicladores, principalmente a través de sus cooperativas y asociaciones, en estos procesos. Existe también el Programa Pro-Catador, lanzado por el Decreto 7.405, que identifica una amplia serie de iniciativas y competencias institucionales para fortalecer la participación de los catadores, abordando su formalización, capacitación, asociación y condiciones socioeconómicas, y que también establece un comité especial para monitorear y ejecutar acciones en estas áreas.



Chile

En Chile no existe una ley general de residuos. La Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) (2005) establece los criterios centrales para el manejo de residuos y el reciclaje en general.

El 1 de julio de 2016, se publicó una nueva ley para la gestión de residuos, la “Ley 20.920 Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje”. Esta ley reconoce a los recicladores y plantea algunos mecanismos puntuales para su inclusión en los nuevos sistemas de gestión de residuos.

El año 2016, también fue firmada la Política de Inclusión de Recicladores 2016-2020, instrumento de política pública que, si bien es de corto alcance, se centra específicamente en los recicladores de base y su inclusión ambiental, económica y social.

La PGIRS, aprobada en 2005 por la Comisión Nacional del Medio Ambiente y que se encuentra actualmente en actualización, establece un marco para el manejo de residuos a nivel nacional. Define 15 “Líneas de Acción” para realizar los siguientes siete objetivos:

- minimizar los riesgos sanitarios y ambientales asociados con el mal manejo de residuos;
- desarrollar un servicio de manejo de residuos sólidos domiciliarios económico y de calidad;

- impulsar un marco regional para el manejo de residuos sólidos domiciliarios;
- propiciar el mercado para el manejo de residuos, basado en una cultura de minimización;
- estimular la educación, participación y conciencia pública en torno al manejo de residuos;
- crear sistemas de información oficiales sobre los residuos sólidos;
- establecer una institucionalidad moderna y eficiente para el manejo de residuos (Capítulo IV).

Con respecto a la institucionalidad, la PGIRS establece una serie de competencias de municipios y gobiernos regionales, y ordena la formulación de Planes de Gestión a nivel municipal, creando también una nueva Secretaría Ejecutiva Nacional para coordinar estas iniciativas (Líneas de Acción 8, 9 y 15). Entre los principios de la política, se establece una “estrategia jerarquizada” de acciones en la gestión de los residuos, que establece el siguiente orden de prioridad: evitar, minimizar, tratar y disponer. Dentro de este marco, la minimización consiste en tres procesos, “las 3R”: reducir, reusar y reciclar (Fundamento 3). La undécima Línea de Acción de la PGIRS—“Implementar una estrategia de minimización”—identifica como base de la minimización la separación en fuente, y exige la implementación de una estrategia de reciclaje de residuos sólidos domiciliarios para estimular “proyectos de reciclaje atractivos desde el punto de vista técnico y económico, tanto de municipalidades, como de recolectores independientes y organizaciones sin fines de lucro” (Línea de Acción 11).

Aunque la PGIRS no plantea iniciativas que favorezcan a los recicladores explícitamente, amplía la regulación vigente de los rellenos sanitarios, transparenta los procesos de licitación para la prestación de servicios de manejo de residuos, obliga la autorización de los prestadores de servicios y establece programas sectoriales para capacitar a los trabajadores en el manejo de los residuos provenientes del sector privado (Líneas de Acción 1, 5, 10 y 12). Además, inaugura el Sistema Nacional de Información de Residuos Sólidos, que tiene como una de sus funciones recopilar estadísticas sobre el mercado de reciclaje (por ejemplo, sitios de disposición, centros de acopio y empresas de reciclaje), así como promover *“el establecimiento de una coordinación entre los actores participantes, y cuyo propósito sea el aprovechamiento de los beneficios del mercado”* (Líneas de Acción 11 y 14).

En abril del año 2016, el Congreso Nacional aprobó el texto de la ley que establece un *“Marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje”* (conocida también como la Ley REP). Esta ley tiene el objetivo reducir la generación de residuos y estimular su *“reciclaje y otro tipo de valorización”* mediante la instauración de la responsabilidad extendida del productor y otros instrumentos para el manejo de residuos sólidos (Artículo 1). Establece 11 principios que incluyen el concepto de *“el que contamina paga”*, la participación, la transparencia, la inclusión y una nueva jerarquía en el manejo de residuos conformado, en orden de preferencia, por la prevención de la generación, la reutilización, el reciclaje, la valorización energética y la eliminación (Artículo 2). De acuerdo con estas pautas generales, se establece una serie de nuevas normas para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor, un nuevo Sistema de Información y un régimen de fiscalización y sanciones (Títulos II-VI).

La Ley REP considera la inclusión como un conjunto de herramientas de capacitación, financiación

y formalización orientadas a la integración de los recicladores en la gestión de residuos y el marco de la responsabilidad extendida del productor (Artículo 2c). Define al reciclador de base como:

Persona natural que, mediante el uso de la técnica artesanal y semi industrial, se dedica en forma directa y habitual a la recolección selectiva de residuos domiciliarios o asimilables y a la gestión de instalaciones de recepción y almacenamiento de tales residuos, incluyendo su clasificación y pretratamiento. Sin perjuicio de lo anterior, se considerarán también como recicladores de base las personas jurídicas que estén compuestas exclusivamente por personas naturales registradas como recicladores de base (Artículo 3).

En términos específicos relativos a normas de inclusión, la ley contiene las siguientes:

- El Ministerio del Medio Ambiente debe definir un procedimiento para establecer instrumentos de prevención de la generación y la valorización de residuos, así como metas de recolección y valorización. Este procedimiento debe incluir una consulta a organismos públicos y privados, incluidos los recicladores de base (Artículos 4 y 14).
- Las autoridades deben contratar a gestores de residuos a través de una licitación abierta. Las bases de licitación deberán ser entregadas gratuitamente a los recicladores de base interesados en participar. Se puede solicitar al Ministerio del Medio Ambiente que se exceptúe la licitación abierta por razones fundadas (por ejemplo, casos de emergencia o urgencia, inadmisibilidad de interesados en ella) cuando se trate de la contratación de recicladores (Artículo 24).
- El Ministerio de Medio Ambiente debe implementar programas de educación ambiental para la

ciudadanía sobre la prevención de la generación de residuos y su valorización. Los recicladores podrán colaborar en la implementación de estos programas (Artículo 29).

- Las municipalidades deben emitir ordenanzas que incluyan la obligación de separar los residuos en origen y fomentar el reciclaje. Además, podrán celebrar convenios con los recicladores (Artículo 30).
- El Ministerio del Medio Ambiente contará con un fondo para financiar iniciativas municipales o de asociaciones que prevengan la generación de residuos y fomenten su reutilización, reciclaje o valorización. Uno de los criterios de evaluación y selección de iniciativas será la inclusión de recicladores (Artículo 31).
- Para operar, los recicladores deben estar certificados en el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y registrados en el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes. Durante los primeros cinco años de vigencia de la ley, podrán registrarse sin dicha certificación (Artículos 32 y 37; Disposiciones Transitorias: Artículo primero).

El último instrumento de política pública para el reciclaje inclusivo, que fue aprobado en agosto de 2016, es la “Política de Inclusión de Recicladores 2016-2020” (PIR) del Ministerio de Medio Ambiente. Esta política es el fruto del trabajo de más de cinco años, dos gobiernos y de la Mesa de Trabajo para la Inclusión de los Recicladores de Base (MTIRB), convocada por el Ministerio de Medio Ambiente el año 2010. La finalidad de esta mesa de trabajo multisectorial es aportar insumos para el diseño de una política que combine “la inserción socioeconómica y ambiental de los recicladores con el doble objetivo de mejorar sus condiciones de trabajo y optimizar la valorización de residuos sólidos”.

El objetivo de la PIR es “impulsar la inclusión social, económica y ambiental de los recicladores/as de base en la gestión ambientalmente adecuada de residuos”. Para estas tres dimensiones de la inclusión, plantea:

Un eje ambiental, cuyo objetivo es “el aumento de la valorización de los residuos a través de los trabajos de los recicladores de base”. Para esto propone:

1. Contabilizar la contribución ambiental de los recicladores de base en el reciclaje de residuos
2. Avanzar en la inclusión de los recicladores en la gestión ambientalmente adecuada de los residuos
3. Proteger la salud de los recicladores de base de los riesgos derivados del manejo de residuos (ante riesgos sanitarios y laborales)

Un eje económico cuyo objetivo es “el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los recicladores de base”. Para esto propone:

1. Certificar las competencias y habilidades laborales de los recicladores de base
2. Identificar y desarrollar instrumentos económicos para promover el reciclaje inclusivo
3. Fortalecer las capacidades técnicas y empresariales de los recicladores de base y promover cadenas de negocios inclusivos
4. Promover una cultura de trabajo decente en los distintos lugares de la cadena productiva del reciclaje

Un eje social cuyo objetivo es “la generación de la dignidad humana de los recicladores de base y su reconocimiento por la sociedad”. Para esto propone:

1. Identificar y caracterizar socioeconómicamente a los recicladores de base
2. Fortalecer el capital social de las organizaciones de los recicladores de base, así como su capacidad de acceder a programas y políticas sociales

3. Lograr un mayor reconocimiento social hacia el trabajo de los recicladores de base

Para su implementación, esta política convoca a otros cuatro ministerios y otros actores, para el desarrollo de programas específicos para los fines de esta política, fijándose un cronograma de actividades de corto y mediano plazo.

Podemos concluir que en Chile están empezando a existir políticas públicas que promueven el reciclaje inclusivo. El año 2016, se han aprobado dos instrumentos de política pública que reconocen a los recicladores y plantean acciones concretas que favorecen su inclusión en los sistema de gestión de residuos. La Ley REP tiene la inclusión como uno de sus principios, y establece normas para la formalización de los reci-

cladores a través de un proceso de registro y certificación de competencias. Además, en la licitación para servicios de aseo, establece mecanismos que favorecen a los recicladores y que los involucra en la formulación de instrumentos para el manejo de residuos y programas de educación ambiental, creando también un fondo para proyectos de asociaciones civiles que fomenten el reciclaje y promuevan la inclusión.

La política de inclusión, coherente con la ley, viene a reforzar el trabajo de enfrentar las brechas que impiden la participación de los recicladores en los nuevos sistemas de gestión de residuos, desde una triple perspectiva: social, ambiental y económica.

Los años próximos serán de implementación, y los resultados dependerán del nivel de articulación de múltiples actores públicos y privados.



Colombia

En Colombia, el proceso de construcción de política pública para la gestión de los residuos, sobretodo el componente de reciclaje inclusivo, debe ser entendido considerando el proceso de defensa de los recicladores organizados ante una serie de medidas de política pública que empezaron a generar serias restricciones a la labor que históricamente desarrollaban los recicladores, en los vertederos y las calles.

Las organizaciones de recicladores en Colombia hicieron frente, desde principios de los años 90, a cada una de las normativas nacionales y municipales que generaban dicha exclusión, o que incluso criminalizaban la labor del reciclador.

Desde la norma de mayor jerarquía después de la Constitución Política, hasta normas nacionales de menor rango relativas al aprovechamiento y el reconocimiento de recicladores, destacamos las siguientes (ver también la tabla resumen al final de este documento):

La Ley 142 (1994), mediante la cual se regulan los servicios públicos, es actualizada con la sentencia C 741 de 2003, tomando una orientación específica frente a la figura de *“Organizaciones Autorizadas”*: los recicladores y sus organizaciones pueden participar de la prestación del servicio público de aseo, en su componente de aprovechamiento.

Esta ley fue reglamentada a nivel nacional por el Decreto Nacional 2981, de 2013. En él se actualiza la legislación anterior, correspondiente a los servicios

públicos de aseo, con el fin de fomentar su eficiencia y calidad, así como la participación de los usuarios, una cultura de *“no basura”*, el aprovechamiento de residuos y la protección de la salud y el medioambiente (Artículos 1 y 3). El decreto expande y profundiza de forma significativa las normativas que rigen la prestación de nueve elementos del servicio público de aseo, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y la disposición de los residuos sólidos (Artículo 14). En lo que concierne al reciclaje inclusivo, el Decreto 2.981 se refiere al *“Reciclador de Oficio”*, el que se define como *“la persona natural o jurídica”* que se ha organizado de acuerdo con los términos de la legislación vigente *“para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos”* (Artículo 2). También se explicita, como uno de los propósitos fundamentales del aprovechamiento de los residuos sólidos, garantizar la participación de los recicladores para mejorar sus condiciones de vida, así como para consolidar las actividades de recuperación y procesamiento de residuos (Artículo 82). El decreto enfatiza que los planes municipales y distritales para la gestión integral de residuos deben *“incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora”*, y que los estudios de factibilidad para la elaboración de nuevos planes deben garantizar la participación de los recicladores de oficio en su formulación, implementación y actualización (Artículo 88)^[1]. Además, el decreto

[1] El Artículo 92 del decreto define en detalle los elementos para determinar la factibilidad de estos planes, uno de los cuales es *“estructurar las estrategias para la vinculación de los recicladores de oficio cuando sea del caso”*.

identifica como obligaciones adicionales de los municipios y distritos:

- Incentivar la separación en fuente, recolección selectiva, acopio y reciclaje de residuos;
- Formalizar a los recicladores de oficio para lograr su participación organizada y coordinada en la prestación de servicios de aprovechamiento;
- Actualizar los censos de recicladores en su jurisdicción y “carnetizarlos” con el fin de identificar y focalizar acciones afirmativas para “esta población vulnerable” (Artículo 96).

El decreto además autoriza a los recicladores y otros prestadores de servicios de aseo para establecer sistemas de aprovechamiento de residuos de carácter regional, y para incorporar la gestión de residuos provenientes de varios municipios (Artículo 86).

La Resolución Nacional 754, de 2014, exige a todos los municipios del país la formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) con participación real de las organizaciones de recicladores, incorporando además en el manejo de residuos un esquema de recolección transporte y aprovechamiento de residuos, un programa de “inclusión de población recicladora” y un programa de aprovechamiento de residuos.

La Comisión Reguladora de Saneamiento Básico y Agua Potable (CRA), expidió, en 2015, la Resolución 720. Mediante ella establece el mecanismo para definir el monto de la tarifa que se reconocerá por el servicio de aprovechamiento de residuos, quedando este valor igual al de las empresas de recolección de basuras. En otras palabras, a las organizaciones autorizadas de recicladores se les remunerará por cada tonelada de residuos recuperada, transportada y efectivamente aprovechada, lo mismo que se le paga a las empresas recolectoras de basura por cada tonelada recolectada, transportada y dispuesta en relleno sanitario.

Hay que decir que desde 2013 hasta 2015, la ciudad de Bogotá remuneró a 10.220 recicladores de oficio por sus servicios de recolección transporte y aprovechamiento, reconociéndoles más de 29 millones de dólares.

Finalmente, se expidió el Decreto 596, en 2016, y una Resolución Complementaria (276, del mismo año), en las cuales se establecen detalladamente los requisitos para la prestación del servicio de aprovechamiento y los diferentes pasos y requisitos que deberán ir cumpliendo las organizaciones de recicladores para ser plenamente reconocidos como prestadores del servicio de aprovechamiento.

Si bien este marco regulatorio nacional es un gran avance, aún no refleja totalmente las órdenes de la Corte Constitucional, la que en diferentes sentencias y autos ha manifestado que los recicladores deben tener un trato preferencial, se les debe garantizar el acceso cierto al reciclaje y se debe promover una transición con gradualidad real. Por otro lado, a nivel municipal, muy pocas autoridades municipales han cumplido con todo lo solicitado en los PGIRS.

El resultado de este largo proceso de exigencia de derechos de los recicladores organizados en Colombia está transformando el paradigma de manejo de residuos, y poco a poco la normativa en la que se sustenta. El aspecto más significativo de este proceso es que fueron los recicladores organizados, mediante su lucha, los que hoy posicionan en la agenda política los lineamientos del reciclaje inclusivo.

Resumen acciones de defensa de derechos de los recicladores en Colombia que han generado institucionalidad para la inclusión de los recicladores

Año	Marco institucional y normativo	Estrategia Legal	Sentencia Judicial	Productos
2002	Gobierno nacional establece en el Art. 28 del Decreto 1713 que los residuos son propiedad del gobierno y cede su usufructo a las empresas prestadoras del servicio público de aseo.	Una acción legal en defensa del derecho al trabajo.	Decreto Reglamentario 1505 (2003)	El gobierno nacional debió reemplazar "la propiedad de los residuos", por "la responsabilidad" sobre los mismos. El artículo fue derogado.
2003	La reglamentación de la figura de Organizaciones Autorizadas de la Ley 142 de 1994 y su Decreto Reglamentario 421 de 2000 prohibía el trabajo de los recicladores en los municipios de más de 8.000 suscriptores.	Demanda por inconstitucionalidad.	C-741 (2003)	La Corte estableció que los recicladores podían trabajar en todos los municipios de Colombia, y desbancó la creencia de que la prestación privada de servicios públicos era inherentemente eficiente.
2003	Licitación de 2002. Negativa del gobierno distrital a incluir de hecho a la población recicladora en la gestión pública de los residuos.	Tutela del principio de confianza legítima y a la defensa de su mínimo vital.	T- 724 (2003)	La Corte exigió a las autoridades distritales desarrollar una serie de acciones afirmativas que redujeran la vulnerabilidad de la población recicladora, y que la prepararan para participar en igualdad de condiciones en una próxima licitación de aseo en la ciudad.
2003	Código Nacional de Tránsito: "erradicación de los vehículos de tracción animal de las calles",	Tutela en defensa del principio de confianza legítima y del mínimo vital.	C-355 (2003)	Se exigió al gobierno nacional eliminar este articulado, instando a la sustitución concertada, gradual y programática de dichos vehículos.
2008	La Ley Nacional 1259 del Ministerio de Ambiente, prohibió la extracción de residuos en bolsas dispuestas en espacios públicos, su transporte en medios no adecuados, así como la comercialización en condiciones no aptas para tal fin.	Acción de exigibilidad de derechos.	C-793 (2009)	La Corte estableció que la ley no podía ser aplicada en detrimento del trabajo de la población recicladora.

Año	Marco institucional y normativo	Estrategia Legal	Sentencia Judicial	Productos
2009	La administración municipal de Cali decidió que dejaría de enviar residuos al botadero a cielo abierto, que hasta entonces recibía los residuos que diariamente se producían en la ciudad.	Tutelas por el derecho al trabajo, mínimo vital y principio de confianza legítima.	T-291 (2009)	La Corte exige al conjunto de autoridades municipales el desarrollo de un proceso integral que permita la inclusión social y económica de los recicladores.
2010	La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) decide abrir licitación para la operación del Relleno Sanitario Doña Juana.	Proceso de concertación con, seguido por presión al Distrito. Acción de desacato contra el Distrito, amparada en las exigencias de la sentencia T-724.	Auto 268 (2010)	La Corte exigió la incorporación de un componente de aprovechamiento en el sitio de disposición final que vinculara a población recicladora organizada con la empresa privada que resultara ganadora de la licitación.
2011	Licitación del servicio de recolección y transporte de residuos en Bogotá.	Acción de desacato de las sentencias T-724 y T-291 en el pliego licitatorio.	Auto 183 (agosto 2011) / Auto 275 (diciembre 2011)	El Auto 275 exige la incorporación estructural de la población recicladora en la gestión de los residuos, en particular su remuneración por los servicios afines al aprovechamiento.



Costa Rica

La Ley No 8839 para la Gestión Integral de Residuos (2010) y el Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 37567-S-MINAET-H (2013) establecen las normas relativas al reciclaje, las que incluyen algunos aspectos que avanzan, de manera incipiente, en la dirección de la inclusión de los recicladores.

La Ley No 8839 tiene el siguiente objeto: *“regular la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación”* (Artículo 1). La autoridad responsable de formular e implementar esta política es el Ministerio de Salud (Artículo 10). Para realizar su objeto central, el Artículo 2 de la ley establece una gama de 15 sub-objetivos. De estos, existen tres que están ligados al reciclaje:

- Promover el desarrollo de mercados de materiales y productos valorizables, reciclados, reciclables o biodegradables, de forma que generen nuevos empleos y emprendimientos, aumente la competitividad y se aprovechen los recursos para agregar valor a la producción.
- Fomentar el desarrollo de infraestructura pública y privada para la recolección selectiva, transporte, acopio, almacenamiento, valorización, tratamiento y disposición final de residuos.
- Promover la separación en la fuente y la clasificación de los residuos por parte del sector privado, de las instituciones públicas y en los hogares.

El Artículo 4 de la misma ley establece una jerarquía de prioridades para el proceso de la gestión de residuos. Después de las dos primeras prioridades—que se tratan de la minimización de la generación de residuos dañinos para la salud humana y el ambiente—se mencionan las siguientes:

- “Reutilizar los residuos generados ya sea en la misma cadena de producción o en otros procesos”;
- “Valorizar los residuos por medio del reciclaje, el co-procesamiento, el resamblaje u otro procedimiento técnico que permita la recuperación del material y su aprovechamiento energético”.

El Artículo 32 señala que todas las personas que se dediquen a la gestión de residuos, sea con una figura jurídica pública o privada, para poder operar deben registrarse ante el Ministerio de Salud y cumplir con los requisitos de su administración. Como parte del registro estas personas deben precisar dónde se recuperan, procesan y manipulan los residuos. De esta forma, aunque la ley no aborda el trabajo y estatus de los recicladores específicamente, dicho artículo sugiere que el ministerio dispone de un registro de los individuos que se dedican a recoger y separar residuos con el fin de reciclarlos.

Por su parte, el Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 37567 establece normas adicionales, poniendo énfasis en la responsabilidad extendida de los productores de residuos, el

incentivo a la reducción de la generación de residuos, la educación y la responsabilidad ciudadana. En el ámbito de la educación, el Artículo 35 propone posicionar el tema de la gestión de residuos en la ciudadanía *“mediante la comunicación e información social para inducir a la población a una cultura de disminución, separación, valorización y reciclaje de los residuos”*. Una novedad del reglamento es que, bajo el Capítulo VII, se establece un *“Sistema de Reconocimientos Ambientales”* para reconocer la *“producción más limpia, eco-eficiencia y responsabilidad social”*. De relevancia particular es el Artículo 38 para incentivos a nivel local, el cual señala que *“Las municipalidades pueden promover el establecimiento de premios o reconocimientos para centros educativos, barrios, comercios, empresas, gestores u organizaciones sociales y ambientales, para estimular la separación, la recuperación, la reducción, el aseo y el ornato en sus cantones”*.

Hay que destacar también el Capítulo VIII del Reglamento N° 37567, que define varios nuevos objetivos del Fondo para la Gestión Integral de Residuos, creado por la Ley No 8839. Algunos de estos podrían beneficiar a los recicladores. Específicamente, se afirma que el fondo financiará iniciativas orientadas a *“Los cambios operativos, tecnológicos y educativos que permitan el cambio de paradigma de la gestión integral de residuos en el sector municipal”*, y también al *“fortalecimiento y formalización de las actividades de recuperación de residuos a cargo de microempresas, recuperadores formales e informales, centros educativos y grupos comunales, promoviendo los encadenamientos en la gestión integral de residuos”*. Aunque no expresamente, el reglamento posiciona al reciclador como un actor en la gestión de residuos. Por lo mismo, estas pautas sí parecen cumplir con algunas de las características del reciclaje inclusivo, como por ejemplo en materia de la formalización y el reconocimiento del trabajo del reciclador de base.

La Estrategia Nacional de Separación, Recolección

y Valorización de Residuos (ENSRV, 2016), recientemente elaborada, tiene como objetivo *“Desarrollar un modelo inclusivo para la correcta gestión de los residuos sólidos en el país que permita el fortalecimiento de las capacidades entre el sector público, sector privado y sociedad civil”*. El Componente 3 de la estrategia, está orientado al fortalecimiento de los recicladores de base, y tiene como objetivo:

“Crear un modelo de base solidaria y de participación, con el fin de incluir a los recicladores dentro de la cadena formal de valor, reconociendo su importancia como prestadores de un servicio necesario para el país y merecedores de una remuneración, aunado a la loable labor ambiental que realizan”.

Aunque esta es una política pública recién formulada, abre posibilidades que pueden beneficiar al sector en el futuro.

Estos avances han sido recientes y todavía no se implementan, por lo que no se ven reflejados en la opinión de la dirigente Marlén Chacón, en una de las entrevistas realizadas. De acuerdo con Chacón, no existe ningún amparo oficial para el reciclador en Costa Rica. En sus palabras, *“la ley nuestra en realidad no nos favorece porque en ningún momento hay algo amarrado, solamente se pone que el municipio debe gestionar el plan de manejo de residuos con las asociaciones de desarrollo locales, pero al ser las municipalidades autónomas ellos deciden con quién trabajan”*. Por ejemplo, en el municipio donde trabaja la entrevistada, el alcalde ha intentado impedir la actividad de su organización, después de 15 años de trabajo.

Sin embargo, Chacón reconoce que el Ministerio de Salud ha hecho *“un acercamiento a los recicladores”*, por ejemplo, invitándolos a eventos relacionados

con el tema. Además menciona que el Instituto Nacional de Aprendizaje ofrece un curso que se llama Trabajador Calificado de un Centro de Acopio, el cual permite que los recicladores ganen un título formal en su oficio. Sin embargo, la limitación para la mayoría de recicladores de base del país es que esta institución tiene como requisito que hayan cursado el noveno año (enseñanza secundaria), por lo que son, en la práctica, excluidos.

En Costa Rica existen prácticas de inclusión de recicladores en los sistemas de gestión de residuos. Sin embargo, requieren ampliarse y mejorar. Las políticas públicas reconocen cada vez más a los recicladores de base como actores de la gestión de los

residuos. Y este reconocimiento va dando pie a la formulación de programas nacionales que implicarán, en un futuro cercano, en acciones concretas para una mayor inclusión de los recicladores. Aún estos cambios son declarativos, sin generar cambios relevantes en las prácticas.

Donde sí están ocurriendo cambios, aún muy incipientes, es a nivel municipal. Algunos municipios ya empiezan a reconocer a los recicladores como aliados, emprendiendo acciones conjuntas que mejoren sus condiciones de trabajo, aportando al reciclaje. Son el germen de una política municipal de inclusión de recicladores.



Ecuador

Con respecto a la gestión de residuos sólidos en general, hay varias políticas nacionales que se deben mencionar. En primer lugar, la Constitución de la República (2008) decreta lineamientos generales para la gestión de residuos (incluyendo las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del país), mecanismos para la prevención de contaminación y un marco jurídico de responsabilidad ambiental. Además, establece la obligatoriedad de tutelar los derechos ciudadanos, así como los derechos de la naturaleza, en base a una serie de directrices para la prestación de servicios públicos básicos de calidad.

Segundo, se encuentra la Ley de Gestión Ambiental (1999), que reconoce el reciclaje como un elemento de la política ambiental nacional, y establece como facultad de la Autoridad Ambiental Nacional la verificación de cumplimiento de normas de calidad ambiental, en donde se incluye lo referente a residuos.

Por último, se encuentra el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) de 2015, que declara específicamente como prioridad nacional la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos y peligrosos. Este documento legal asigna la competencia en la Autoridad Ambiental Nacional, prescribiendo que estas políticas son cumplimiento obligatorio para instituciones, entidades públicas y privadas, y la sociedad civil. El TULAS también establece una jerarquía de acciones entorno a los residuos sólidos (prevención, minimización, clasificación, aprovechamiento y/o va-

lorización), la obligatoriedad del generador de residuos no peligrosos de realizar procesos de separación y la obligatoriedad de las empresas de implementar programas de aprovechamiento de residuos^[1].

La política más importante en términos del reciclaje inclusivo actualmente vigente es el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS). Fue lanzado por el Ministerio del Ambiente en 2010 para establecer un plan nacional de gestión de residuos sólidos fundado en parámetros técnicos para el fortalecimiento de servicios de aseo, aprovechamiento de residuos y disposición final. Entre sus cinco objetivos, cabe destacar dos: (1) gestionar equipamiento para potenciar la recolección, la recuperación de materiales reciclables y el aprovechamiento de residuos tanto para el reciclaje como para la transformación energética; y (2) impulsar la industria de reciclaje y aprovechamiento energético a nivel nacional. Específicamente, el plan propone fortalecer la recolección de residuos con un potencial comercial para el reciclaje mediante procesos de clasificación en la fuente y separación mecánica en estaciones de transferencia. En cuanto a sus metas, para el año 2017 el PNGIDS pretende llegar a un 90% de recolección y barrido en áreas urbanas y un 60% en áreas rurales (actualmente 67% y 40% respectivamente), eliminar los botaderos y optimizar los rellenos sanitarios para la disposición final de residuos. De especial relevancia, el PNGIDS identifica la *“inclusión económica y social”* en

[1] La información sobre la Constitución de la República (2008), la Ley de Gestión Ambiental (1999) y TULAS está basada en las páginas 16-19 del libro *“Reciclaje Inclusivo y Recicladores de Base en el Ecuador”* (2015), elaborado por la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR).

el reciclaje como uno de los siete componentes claves de su trabajo. Se explica:

“En Ecuador existen aproximadamente 20.000 recicladores, grupo altamente vulnerable que ha venido realizando las labores de recolección de residuos reciclables de manera informal, el programa pretende gestionar la inclusión social y económica de este grupo dentro de la cadena de valor de los residuos[2].”

En entrevista con Laura Guanoluisa, Presidenta de la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (RENA-REC), plantea que *“faltan leyes que estimulen de manera directa el reciclaje con inclusión social y económica del reciclador de base”*. Agrega que esta ausencia implica una falta de marcos, parámetros e indicadores a los que se podría apelar a favor de la integración social y económica de los recicladores. Destaca que ciertos elementos de la legislación local desincentivan el reciclaje inclusivo, como por ejemplo la ley de contratación pública y los requisitos para organizaciones del sector de la economía popular. No obstante esta evaluación y limitaciones, Guanoluisa reconoce la importancia del PNGIDS en términos de fomentar la inclusión de los recicladores. Además, identifica una serie de otras políticas públicas con un potencial significativo en esta materia, como por ejemplo el Código Orgánico Ambiental: normativa en tramitación que busca obligar a los municipios a implementar procesos de aprovechamiento con enfoques de inclusión económica y social de sectores vulnerables. También está el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables, que busca establecer un pago para la recolección y entrega de USD 0,02 por botella, o USD 0,79 por kilogramo. Y el Acuerdo Ministerial 079 del

Ministerio del Ambiente, que establece un ciclo en la cadena de valor del vidrio aplicando el principio de responsabilidad extendida de los productores, envasadores e importadores.

En base a la revisión de políticas públicas, se puede afirmar que Ecuador presenta una trayectoria consistente de legislación favorable a la inclusión de los recicladores en la gestión de residuos sólidos. La Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR), en su libro *Reciclaje Inclusivo y Recicladores de Base en Ecuador (2014-2015)*, señala que gracias a la Constitución de la República, la Ley de Gestión Ambiental y el TULAS, junto con otras políticas como el Plan Nacional del Buen Vivir y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, existe en Ecuador un marco legal de nivel superior que brinda importantes oportunidades para un modelo de reciclaje con amplia inclusión social.

Se subraya en particular el PNGIDS como un hito en este ámbito, puesto que aporta un importante estímulo para el mercado de reciclaje nacional y la responsabilidad extendida del productor, mientras que promueve la economía popular y solidaria, incluyendo a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Sin embargo, se observa que las autoridades municipales introducen ordenanzas, convenios y reglamentos locales para la gestión de residuos, los cuales no siempre consideran la participación de los recicladores.

En conclusión, se puede señalar que en Ecuador existen no solo oportunidades significativas para el reciclaje inclusivo, sino que también espacios y desafíos para el avance en esa dirección. Municipios como el de Quito, van abriendo un camino de inclusión de los recicladores en los sistemas de gestión de residuos municipales, que podrán servir de ejemplo a otros municipios en el futuro.

[2] La Información sobre el PNGIDS se recopiló de página web del Ministerio del Ambiente de Ecuador: www.ambiente.gob.ec/programa-pngids-ecuador.



El Salvador

La gestión de residuos está regulada por la Ley de Medio Ambiente (1998) y el Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos (2010), que establecen varias normativas relativas al reciclaje y los recicladores.

La Ley de Medio Ambiente de 1998 (promulgada por el Decreto 233), bajo la jurisdicción del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, rige la gestión de residuos sólidos en El Salvador. Esta ley prescribe que dicho ministerio, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil y sector privado, promoverá iniciativas de reducción, reciclaje, reutilización y adecuada disposición final de los residuos sólidos. Con este fin, se afirma que el Estado implementará un programa nacional para el manejo integral de los residuos, el cual establecerá criterios para la selección de sitios para su disposición final (Artículo 52). El Artículo 60 de la Ley de Medio Ambiente merece atención, ya que exige un nivel de formalización de los recicladores. Este estipula que:

“Toda persona natural o jurídica que use, genere, recolecte, almacene, reutilice, recicle, comercialice, transporte, haga tratamiento o disposición final de sustancias, residuos y desechos peligrosos, deberá obtener el Permiso Ambiental correspondiente, de acuerdo a lo establecido en esta Ley.”

Respecto del Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos (PNMIDS), que se lanzó en 2010, tiene una fase de implementación a través de un Plan para el Mejoramiento del Manejo de Desechos Sólidos en El Salvador. Como se pudo observar anteriormente, dicho programa se inserta dentro del mandato del Ministerio del Medio Ambiente, y está a cargo, en términos de formulación e implementación, de la Unidad de Desechos Sólidos del Ministerio. Los objetivos fundamentales del PNMIDS son la promoción del consumo sostenible, minimizando la generación de residuos sólidos y maximizando su reutilización y el reciclaje, y la provisión de servicios eficaces, integrales y sostenibles de manejo de residuos sólidos con cobertura universal. Además, busca fomentar una gestión de residuos fundamentada en la acción de las instituciones competentes, la responsabilidad empresarial, la participación ciudadana y el acceso a la información.

La primera etapa del PNMIDS contempla la implementación del *“Plan para el Mejoramiento del Manejo de Desechos Sólidos en El Salvador”*. Esta iniciativa busca reducir los costos a los municipios mediante la ampliación de la oferta de tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, así como también garantizar la sostenibilidad de los sistemas a través de la conciliación de los intereses económicos y sanitario-ambientales, la regulación e implementación de programas educativos y las “3R” (reducción, reutilización y reciclaje de residuos). En cuanto a la ampliación de los

sistemas de tratamiento y disposición final, se establecen metas para la construcción de rellenos sanitarios y plantas de compostaje y reciclaje. Por ejemplo, se propone abrir 42 plantas de este tipo para servir directamente a 124 municipalidades. En total, el Plan asigna \$28.100.000 colones (USD 3.200.000 aproximadamente) para la expansión de plantas y rellenos sanitarios. Finalmente, el Plan describe los mecanismos de regulación necesarios para sus distintos elementos. De estas, cabe mencionar que la *“regulación estructural”* tendría implicaciones para los recicladores, ya que se hace cargo de

las formas organizativas que adopta el mercado, tales como las restricciones al ingreso y medidas de separación funcional en la cual se determina qué agentes o tipos de agentes económicos pueden participar en la actividad.

Nuestra entrevista a América del Carmen Sarmiento, dirigente recicladora, no solo corrobora el diagnóstico sobre la falta de leyes que promuevan el reciclaje incluso en El Salvador, sino también indica que los recicladores del país son desfavorecidos por el sistema vigente. La entrevistada explica que los recicladores informales están *“siendo excluidos sin normas que nos favorezcan”* y que *“no hay reconocimiento al proceso del reciclaje”*. Señala que la Ley de Medio Ambiente representa un obstáculo para el sector, aseverando que *“acá todo no se puede reciclar... el problema que tenemos es que nosotros queremos que el reciclaje tenga un lugar y un proceso y esa es la ley que tenemos más difícil”*. Aunque reconoce que *“Hay gestión [de residuos] e igual hay normas”*, afirma que las empresas municipales se encargan exclusivamente de los residuos sólidos recogidos por las autoridades. En las palabras de la dirigente, *“los que andan recogiendo los residuos son los mismos trabajadores de la municipalidad y no hay espacio para nosotros”*. Además, destaca

que no existen fondos estatales para la organización de los recicladores.

En resumen, los recicladores no son un actor clave en las políticas públicas para la gestión de residuos salvadoreñas. La Ley de Medio Ambiente y el Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos enfatizan que el reciclaje y la sostenibilidad son prioridades en la gestión de residuos sólidos. Las únicas iniciativas relacionadas directamente con quienes trabajan en este sector son el directorio de recicladores, que al parecer todavía está por realizarse, y el Artículo 60 de la Ley de Medio Ambiente, el que sugiere que los recicladores requieren permiso oficial para operar y que puede ser problemático. En la práctica, este tipo de políticas implica un proceso de registro para los recicladores, que puede impedir el trabajo de quienes no hayan podido registrarse. Sin apoyo financiero y tiempos adecuados, estas políticas arriesgan impactar negativamente a los sectores más vulnerables de la población de recicladores.



Guatemala

Existe una Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos (PNMIRDS) (2005), pero ésta no hace ninguna mención a los recicladores. En 2010 se propuso una nueva Ley para la Gestión y Manejo Integral de los Residuos y Desechos, que busca estimular el reciclaje de una forma significativa; por lo tanto, tendría implicancias importantes para los recicladores. Sin embargo, esta propuesta aún no ha entrado en vigencia.

La PNMIRDS se define como:

...una Política que busca la participación e involucrar a todos los entes de la sociedad guatemalteca, haciendo conciencia que el manejo integrado de los desechos y residuos sólidos urbanos (DRSU) es el conjunto de procedimientos y estrategias que conforman el sistema de separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final y cuya meta es promover el establecimiento de una gestión integral que sea ambientalmente compatible y económicamente viable, así como la introducción de prácticas de producción más limpia incorporando la dimensión ambiental en su concepción y desarrollo.

Esta iniciativa representa la culminación de un proceso consultivo que involucró instituciones gubernamentales, entidades privadas y organizaciones civiles—todas relacionadas con la fabricación, distribución, consumo y disposición de productos. Se rea-

lizó bajo la coordinación de una Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos, y contó con apoyo técnico y financiero de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ^[1]. Aunque la PNMIRDS plantea la participación de toda la sociedad como un eje central, la documentación analizada indica que la política aplica un concepto relativamente restringido para este proceso. Con respecto a los “*Mecanismos de participación social*”, se explica que “*esta actividad persigue propiciar instancias de participación institucionalizadas*” en que la sociedad civil participe en la toma de decisiones a través de varios consejos oficiales (Consejos Comunales de Desarrollo Social, Consejos Municipales de Desarrollo Social, Consejos Departamentales de Desarrollo Social y Consejos Regionales de Desarrollo Social).

En términos normativos, la PNMIRDS opera dentro del marco de varias políticas públicas anteriores. La más antigua es la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente de 1986 (Decreto 68-86), que tiene entre sus varios objetivos la prevención, regulación, control y, en casos extremos, prohibición de actividades que deterioran el medio ambiente (Artículo 12, Inciso B). Otra que se debe mencionar es el Decreto 90 del año 2000, el cual creó el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, estableciendo la protección del medio ambiente como una competencia que esta institución comparte con otros entes estatales, como las municipalidades, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Energía y Minas.

[1] Bajo un acuerdo gubernamental de 2004, se creó la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos como el órgano asesor en la formulación y dirección de las políticas nacionales en esta materia.

De las varias políticas anteriores, la que implica más directamente al proceso del reciclaje es el Código Municipal de 2002 (Decreto 12-2002). El Artículo 68 del Código (Inciso A) incluye las siguientes responsabilidades municipales: *“recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; (la) limpieza y ornato (del municipio)”*.

Además de la legislación vigente ya mencionada, en 2010 el gobierno lanzó una propuesta de una nueva Ley para la Gestión y Manejo Integral de los Residuos y Desechos. Entre los ocho objetivos de esta ley (Artículo 3), que abordan desde la definición de las responsabilidades civiles hasta la incorporación de educación nacional sobre el manejo de residuos, se establece el de *“implementar planes de separación, reducción en la generación de desechos y aprovechamiento y valorización de residuos”*. Luego, la propuesta define en detalle las funciones y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Artículo 8) y las municipalidades del país (Artículo 13), especificando también los términos de una actualizada versión de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos (Artículos 26-29).

En lo que concierne al reciclaje, la propuesta de ley establece que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales deberá implementar programas nacionales de reciclaje de embalaje post consumo, así como colaborar con las municipalidades y el sector privado para motivar cambios de hábitos de la población con relación a la generación, separación y disposición de residuos (Artículo 16). Con este fin, cada municipalidad estaría autorizada a contratar a *“personas individuales o jurídicas”* para el servicio total o parcial de la *“recepción, tratamiento y disposición”* de residuos, con tal que estos contratistas cumplan con las regulaciones municipales y del Ministerio de Ambiente y Recursos

Naturales (Artículo 19). Finalmente, se propone que las municipalidades desarrollen sus propias especificaciones, normativas y/o sistemas de regulación para las etapas de separación, recolección y transporte, valorización, tratamiento y disposición final de residuos (Artículos 20-24).

En resumen, no existe una política pública para la gestión de los residuos, con enfoque de reciclaje inclusivo. En los documentos revisados, los recicladores no se reconocen expresamente como un actor en la gestión de residuos. Por lo tanto, no se benefician de la formalización o de algún nivel de protección legal específica; tampoco de la inversión de fondos estatales y no existe un catastro de recicladores. La contemplada propuesta de Ley para la Gestión y Manejo Integral de los Residuos y Desechos propone algunos estímulos importantes para el reciclaje, que podrían resultar en mayor formalización de algunos sectores. Sin embargo, esta propuesta aún no ha entrado en vigencia y está lejos de representar una política pública orientada hacia el reciclaje inclusivo.



Honduras

En Honduras existen dos políticas que rigen la gestión de residuos: La Ley General del Ambiente (1993) y el Reglamento para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (2010).

La Ley General del Ambiente (Decreto 104-93), de 1993, introduce normas básicas en torno al manejo de residuos. Establece que todos los residuos sólidos y orgánicos provenientes de fuentes domésticas, industriales o agrícolas *“serán técnicamente tratados”* con el fin de evitar la contaminación de los suelos, el aire y las aguas marítimas y terrestres (Artículo 66). En lo que concierne al aprovechamiento de los residuos sólidos, el Artículo 67 de la ley estipula que las municipalidades del país, en consulta con el Despacho de Salud Pública y otros organismos técnicos, deberán establecer sistemas de recolección, tratamiento y disposición final, *“incluyendo las posibilidades de su reutilización o reciclaje”*.

El Reglamento para el Manejo de Residuos Sólidos, actualizado el 2010, busca expresamente incorporar el concepto de gestión integral y de responsabilidad compartida, a través de ocho objetivos centrales que destacan la necesidad de mejorar la coordinación institucional, establecer clasificaciones más claras de los residuos y su etapas de gestión, incentivar el eficiente manejo privado de residuos e implantar el concepto de responsabilidad extendida del generador de residuos (Artículo 2). Entre los principios centrales del reglamento, se incluye el *“Principio de minimización o reducción en la fuente”*. Este *“se refiere a reducir o minimizar la generación de residuos desde su fuente, la separación*

intra-domiciliar, [y] las actividades dentro del proceso productivo” (Artículo 5).

El aspecto más relevante del nuevo Reglamento para el Manejo de Residuos Sólidos es que establece la *“reducción, reutilización y reciclaje”* como una de las etapas específicas de la gestión integral de residuos (Artículo 21).

En lo que concierne a esta etapa de gestión, lo más relevante se resume a continuación:

- Artículo 74: Las empresas privadas y municipalidades deben estimular iniciativas de reducción de residuos destinadas a la reducción en fuente, reutilización, aprovechamiento y recuperación;
- Artículo 75: Las mismas instituciones privadas y públicas deben fomentar programas, bolsas de intercambio, centros de reciclaje y aprovechamiento de residuos, especializados para estas finalidades;
- Artículo 76: Los residuos sólidos no tóxicos pueden utilizarse como combustibles no convencionales en procesos de generación de energía.

Con respecto a otras etapas de la gestión de residuos, el reglamento estipula además que la municipalidad, en coordinación con el sector privado y *“otros actores”* no especificados, *“establecerá centros de acopio de re-*

siduos especiales reciclables” para su recepción clasificada y posterior reciclaje o reutilización (Artículo 28). Se menciona también que las entidades privadas pueden establecer instalaciones para el aprovechamiento, reciclaje y tratamiento de los residuos de sus propias actividades y/o prestar estos servicios a otros generadores (Artículo 78). Por último, se responsabiliza a las municipalidades de proporcionar incentivos para que las empresas privadas y la población realicen programas de reciclaje y reducción de residuos sólidos (Artículo 84).

Es interesante notar que el reglamento define “operadores de sistemas de gestión de residuos” como “empresa prestadora de servicios de residuos sólidos, constituida como persona jurídica mediante autorización por la Autoridad Competente”. Esta definición, así como varios elementos de la política mencionados más arriba (Artículos 74, 75 y 78), demuestran que el reglamento posiciona al sector privado como el actor preponderante en la gestión de residuos, sin mencionar nunca a los recicladores.

En el 2016, el Ministerio de Medio Ambiente se encontraba afinando detalles de la propuesta de Ley de Gestión Integral de Residuos, para entregarla al Congreso de la República.

Esta propuesta de ley, en el Capítulo Quinto, que trata del Apoyo al Sector Social de la Economía señala:

Artículo 95.- La Ley reconoce la actividad de personas naturales o jurídicas dedicadas a la recuperación de residuos a través de la separación, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y/o reciclaje para su Aprovechamiento y la generación de empleos dignos como forma de subsistencia.

Artículo 96.- La Secretaría de Estado en los Despachos de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MIAMBIENTE) promoverá en coordinación con otras instituciones competentes, el apoyo a este sector informal, a través de programas de formali-

zación (creación de micro y pequeñas empresas de recuperadores o recicladoras) y asistencia técnica, orientados a mejorar sus condiciones de trabajo, salud y generación de ingresos, además promoverán la organización y participación de cooperativas, asociaciones o fundaciones sin fines de lucro, organizaciones comunitarias en la recolección y reciclado de los residuos.

Artículo 97.- Las micro y pequeñas empresas dedicadas a la recolección y selección de residuos sólidos comunes estarán exentas de pago del impuesto sobre ventas.

Así, existe una propuesta de ley del Ministerio de Medio Ambiente, abocada a la gestión integral de los residuos, que sí reconoce a los recicladores de base y delega en este ministerio el apoyo al sector. No es posible prever cuando esta propuesta de ley será tramitada en el Congreso, ni qué instrumentos apoyarán su implementación.

En resumen, Honduras actualmente no dispone de políticas públicas vigentes que promuevan el reciclaje inclusivo. Específicamente en la etapa de reciclaje, es más bien considerada como una función realizada exclusivamente mediante alianzas entre empresas y municipalidades.



Nicaragua

La Política Nacional sobre la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Peligrosos y No Peligrosos (2005), que junto con la anterior Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1996), norma el manejo de residuos en general, reconoce al trabajo de los recicladores y la importancia de mejorar sus condiciones laborales, con un énfasis sobre la equidad laboral y la prevención del trabajo infantil. Además, existe un proyecto para introducir una nueva Ley Especial de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos Peligrosos y No Peligrosos, la cual situaría el reciclaje inclusivo como un eje central del manejo de residuos en el país. Aunque este proyecto de ley fue aprobado en general en julio del 2014, todavía no ha sido votado en particular.

La Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales, de 1996, representa la primera ley nicaragüense que establece una normativa general para la gestión de residuos y el reciclaje. Su Artículo 129 asigna a las alcaldías la responsabilidad de operar sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, con conformidad a las normas que son emitidas por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Respecto del reciclaje, la ley estipula que el Estado *“estimulará el reciclaje de desechos domésticos y comerciales para su industrialización”*, a través de incentivos fiscales que impulsen la inversión y de procedimientos técnicos y sanitarios aprobados por las autoridades (Artículos 44 y 130).

Este marco normativo básico para el manejo de residuos se expandió de forma significativa en 2005, cuando se promulgó el Decreto 47, lanzando la Política Nacional sobre la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Peligrosos y No Peligrosos (PNGIRS-PNP). Esta política, que tiene un plazo operativo 18 años, tiene como objetivo general lograr un manejo integral de los residuos, que reduzca su generación, fomente su valorización y reduzca su disposición final, con el fin de minimizar los riesgos sanitarios y medioambientales, proteger los recursos naturales y aumentar la competitividad del sector productivo (Artículo 2). Se establecen seis pasos centrales de la gestión integral, desde la reducción de generación hasta la recuperación de áreas degradadas (Artículo 5), así como nueve lineamientos estratégicos que incluyen el fortalecimiento institucional y legal, la capacitación especializada, la participación ciudadana, y el fomento de investigación tecnológica y de instrumentos económicos (Artículo 6).

Para implementar la política, el Decreto 47 crea un Comité Interinstitucional y una Oficina de Manejo Integral de Residuos Sólidos dentro del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (Artículo 8). Además establece un fondo especial para financiar proyectos y actividades orientados al manejo integral de residuos, inclusive iniciativas locales *“destinadas a fortalecer las capacidades de acción de las comunidades”* en esta materia (Artículo 11).

A propósitos del presente análisis, cabe destacar

en particular el séptimo de los doce objetivos específicos de la PNGIRS-PNP—el de “*optimizar el aprovechamiento de los recursos fomentando la separación en la fuente, el reuso y el reciclado de los diversos componentes de los residuos*” (Artículo 3).

Respecto de los recicladores y otros individuos que trabajan en este sector, la política habla de los “*Pepenadores*” o “*Churequeros*”, quienes se definen como las personas que se dedican a segregar los residuos en las diferentes etapas de su manejo (Artículo 4). La política tiene como el octavo de sus lineamientos estratégicos “*mejorar las condiciones de trabajo del pepenador o churequero y erradicar el trabajo infantil*” (Artículo 6).

Aunque no se presentan planes ni metas concretas para lograr esta finalidad, se expande esta temática brevemente en la sección de Principios de la PNGIRS-PNP (Artículo 7). Primero se menciona el Principio de Equidad, lo que estipula que se debe mantener la igualdad de oportunidades y fomentar la solidaridad social “*en la distribución de tareas, deberes y derechos con relación al manejo adecuado de los residuos*” (Principio 3). Segundo, se plantea el Principio de la Erradicación del Trabajo Infantil, orientado a “*lograr la prevención y eliminación del trabajo infantil en todas las etapas del manejo de residuos sólidos*”, con el motivo de “*no exponer a niños, niñas y adolescentes a situaciones insalubres que pudieran atentar contra la salud, la seguridad o la moral de los mismos*” (Principio 4).

En julio de 2014, se aprobó un dictamen para establecer una nueva Ley Especial de Gestión Integral de

Residuos y Desechos Sólidos Peligrosos y No Peligrosos. Esta busca unir los elementos dispersos de la política pública vigente, que directa o indirectamente implican el manejo de residuos sólidos, como por ejemplo la Ley General del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Ley de Municipios y la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Consideración III). Además, esta propuesta tiene un especial e inédito enfoque relativo a la situación de los recicladores. Como se explica en las Consideraciones del dictamen:

...es necesario reconocer a un segmento importante de mujeres y hombres, denominados tradicionalmente como churequeros o recicladores, que en condiciones de precariedad económica, vulnerabilidad social y pobreza material se han dedicado... a las labores de recuperación de residuos potencialmente reciclables, los que requieren de una especial protección y reconocimiento por parte del Estado, las autoridades y la sociedad en general para garantizar el ejercicio de su labor y mejorar sus condiciones... (Consideración VI)^[1].

En términos de objeto general, la ley tiene bastante en común con la PNGIRS-PNP. Se dedica a “*regular y promover la gestión integral de los residuos*” mediante la educación ambiental, participación ciudadana y el fomento del aprovechamiento sostenible (Artículo 1), con la finalidad de minimizar la generación de residuos, promover su reciclaje y valorización, y reducir la disposición final (Artículo 2). El dictamen contempla que la ley se aplicará a todas las personas que realicen actividades vinculadas con la generación y manejo de residuos (Artículo 3), y tendrá como principios centrales la educación y actualización de la población sobre la gestión de residuos, la participación ciudadana di-

[1] Cabe destacar que este proyecto de ley cuenta con la siguiente definición: “*Recicladores/Recicladoras de Base: Personas que trabajan como recolectores primarios en el primer eslabón del proceso de reciclaje y que realizan una o más de las siguientes actividades: recolectar, seleccionar, recuperar, comercializar y reutilizar los residuos sólidos*”.

recta, la responsabilidad compartida y la responsabilidad extendida del productor (Artículo 5).

La propuesta de ley define en detalle las competencias del Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el Ministerio de Salud y las autoridades municipales relativas a las finalidades y principios de la política. En términos de la inclusión de los recicladores, el articulado asigna las mayores responsabilidades a las municipalidades. Se precisa que deberán:

- Apoyar la organización y registro de recicladores para que reciban mayor beneficio de programas de capacitación, educación ambiental y manejo de residuos (Artículo 16).
- Publicar un plan municipal de gestión integral de residuos no peligrosos que incluya a los recicladores y que se remita al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales para evaluación, modificación y aprobación (Artículo 17).
- Establecer incentivos para que el sector privado, los recicladores y la población realicen programas de reciclaje, reducción y manejo adecuado de residuos sólidos (Artículo 80).

Cabe mencionar que sería a través de su registro con las municipalidades correspondientes que los recicladores estarían autorizados a participar en la gestión de residuos (Artículo 43). La ley afirma que los recicladores tendrán prioridad para conformar rutas de recolección de residuos y para beneficiarse de programas municipales de *“reinserción socio-cultural”*—lo que implica una política ambiciosa *“orientada a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la valorización de los residuos”* (Artículo 105).

Además establece que este sector será reconocido como un actor regulado y protegido por la anterior Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, de 2008 (Artículo 44). En cuanto a financiamiento, la ley creará un fondo de-

dicado a sus varios fines (Artículo 81), entre los cuales se especifica el desarrollo de *“programas de inclusión económica, organización laboral y capacitación a recicladores de base”*.

La entrevista realizada con David Narváez, de la Red de Emprendedores Nicaragüenses del Reciclaje (RED-NICA), respalda las principales conclusiones de este análisis. Narváez afirma que las leyes existentes sirven para estimular el reciclaje, y que el proyecto de Ley Especial de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos Peligrosos y No Peligrosos busca incluir a los recicladores, dignificando su labor, reconociendo al gremio y abriendo las puertas para el crecimiento económico y un mercado basados en el reciclaje. No obstante, Narváez indica que, hoy en día, no existe una política implementada, con enfoque de reciclaje inclusivo.

Se puede afirmar que Nicaragua cuenta con los cimientos de un marco normativo para el reciclaje inclusivo. La PNGIRS-PNP reconoce a los recicladores, así como la importancia de mejorar sus condiciones de vida, con un enfoque especial en la equidad en su trabajo y la prevención de trabajo infantil. La propuesta de Ley Especial de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos Peligrosos y No Peligrosos representa un proyecto con enfoque de reciclaje inclusivo, ya que busca priorizar el trabajo de este sector dentro del marco de la gestión de residuos sólidos, asignar fondos para programas de capacitación y desarrollo socioeconómico, y establecer la responsabilidad de las autoridades municipales de formalizar, regular e incentivar el trabajo de los recicladores. Sin embargo, hasta la fecha esta ley sigue teniendo el estatus de proyecto y no de ley vigente.



Panamá

En el caso de Panamá, la gestión de residuos sólidos se rige mediante la Ley General de Ambiente de la República de Panamá (1998), la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Peligrosos y No Peligrosos (2007) y la Política Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos (2015), las cuales estimulan el reciclaje en general. Panamá cuenta con un anteproyecto de ley para fomentar el reciclaje de papel, latas y botellas plásticas en instituciones públicas.

La Ley N°51 General de Ambiente de la República de Panamá establece el marco normativo básico para la gestión de residuos sólidos a nivel nacional. Tiene como uno de sus principios y lineamientos centrales fomentar y apoyar comportamientos ambientalmente sostenibles y el uso de tecnologías limpias, así como *“estimular acciones de reducción, reutilización, reciclaje y recuperación de desechos y apoyar la conformación de un mercado que aproveche sosteniblemente tales actitudes”* (Artículo 4). Para realizar este y otros objetivos, la ley creó la Autoridad Nacional del Ambiente, la cual fue elevada a rango ministerial en el 2015. Actualmente, el Ministerio de Ambiente es la entidad estatal encargada de elaborar la Política Nacional de Ambiente, la cual debe incluir disposiciones para promover la reducción, reutilización y reciclaje de residuos. Se estipula que a través de la autoridad competente (la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario), el Estado regulará y controlará el manejo diferenciado de residuos domésticos, industriales y peligrosos en todas sus etapas, incluyendo

la generación, recolección, transporte, reciclaje y disposición final (Artículo 58). La Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario tiene competencia nacional para implementar la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos, pero sólo brinda el servicio de recolección de residuos en el distrito capital hasta que sus sedes sean creadas en las regiones correspondientes.

El Decreto Ejecutivo 34, de 2007, introdujo importantes avances a este marco general, aprobando la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Peligrosos y No Peligrosos. Se identifica la *“minimización o reducción, reutilización, segregación y reciclaje desde la fuente”* como un principio de la política, compuesto de los siguientes elementos:

- adoptar iniciativas para concientizar e incentivar a la población a minimizar la generación de residuos desde su inicio;
- concientizar a los generadores a reducir, reutilizar y reciclar sus residuos mediante la aplicación de métodos más eficientes, el reemplazo de insumos y el aumento de la vida de los productos;
- apoyar e incentivar mercados de reciclaje y reutilización para la valoración y reducción de los residuos (Sección I, Principio 9).

En términos de sus objetivos, la política busca lograr *“el manejo ambientalmente racional y sostenible de los residuos no peligrosos y peligrosos”*, a través del forta-

lecimiento de la legislación correspondiente y las capacidades del sector público, privado y municipal, así como la participación ciudadana, la capacitación de trabajadores y la investigación (Sección II, Objetivos 1-5). Entre las líneas de acción de estos objetivos, se encuentran el desarrollo de programas de reducción, reciclaje, reutilización y la capacitación técnica en la gestión de residuos en general (Objetivo 1, Línea 1; Objetivo 4, Línea 1), así como la introducción de la responsabilidad de los generadores de implementar programas para el tratamiento, reutilización, reducción y reciclaje de los residuos que producen (Objetivo 5, Línea 2). Se añade que también se desarrollarán proyectos de investigación enfocados en técnicas de tratamiento, reducción, reutilización, reciclaje y disposición final (Objetivo 4, Línea 2).

Recientemente, el gobierno central otorgó competencias a las municipalidades del país, en torno a la gestión de residuos. El Acuerdo 124 del Consejo Municipal de Panamá de 2015, el cual introdujo la Política Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se dirige a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios de coordinar e incidir en acciones destinadas a reducir la generación y disposición final de los residuos sólidos, así como a facilitar el acceso a fondos nacionales e internacionales para lograr estas metas (Artículo 1). Este nuevo acuerdo establece una serie de principios estrechamente ligados a los de las políticas públicas ya analizados, incluyendo el “Principio de minimización o reducción, reutilización, segregación y reciclaje”, que se centra en concientizar a los generadores de residuos a reducir, reciclar y separar sus residuos en la fuente, así como aumentar la vida de sus productos (Artículo 2, Principio 4). Además, el acuerdo lanza el Programa Basura Cero 2015-2035, como una herramienta fundamental de la Política Municipal (Artículo 3). Los ejes de acción de este Programa—que también abordan el fortalecimiento de la sensibilización pública, la normativa municipal y el

monitoreo de la gestión de residuos—incluyen dos elementos de particular relevancia:

(i) impulsar la segregación, recolección, acopio y organización del material para el reciclaje, reutilización y/o recuperación energética a nivel domiciliario, comercial e institucional; y (ii) estimular un mercado de aprovechamiento de residuos con un énfasis en la media, pequeña y microempresa, así como las cooperativas (Artículo 4).

Se establecen como metas de estas acciones reducir el volumen de residuos generados en al menos 30% per cápita, y reciclar o reutilizar un mínimo del 50% de todos los materiales reciclables para el año 2035 (Artículo 5).

La última política pública a mencionar es el Anteproyecto de Ley 106 (2014) para “El Reciclaje de Papel, Latas de Aluminio y Botellas Plásticas Desechables en Instituciones Públicas”. Al entrar en vigencia, esta ley responsabilizará a todas las instituciones públicas de reciclar dichos residuos, estableciendo sus propias normas y planes correspondientes y, cuando sea necesario, contratando servicios privados para el recogido y transporte de material reciclable (Artículos 4-6). Cabe destacar que esta política todavía no ha entrado en vigencia, ni especifica normativas relacionadas a los actores que realicen la actividad de reciclar.

Nuestra entrevista con tres líderes del Movimiento Nacional de Recicladores de Panamá—Juan Gaona, Yenny González y Gilberto Kalinder—confirma que falta una política pública para el reciclaje inclusivo en Panamá. Los tres entrevistados consideran que el país no cuenta con leyes, programas, inversión pública ni otros instrumentos de política pública que protejan o apoyen a los recicladores. Añaden que “*existen ame-*

nanzas a todos los recicladores del país, porque no existe un modelo adecuado a seguir, y la institucionalidad de los mismos se ve disminuida por el desinterés público y privado". Si bien están surgiendo nuevos espacios de participación para los recicladores, por ejemplo su contribución a una mesa de trabajo sobre normativas para la gestión de residuos con empresas privadas, los recicladores especifican que *"se ve la utilización del reciclador sin su debido reconocimiento"*.

En resumen, Panamá no cuenta con ninguna política pública sobre gestión de residuos sólidos que promueva el reciclaje inclusivo. Existe un marco normativo para la gestión integral de residuos sólidos, compuesto de varias políticas que apoyan y fomentan sustancialmente el reciclaje a distintas escalas, como

por ejemplo la Política Nacional y la Política Municipal de Gestión Integral de Residuos, además de la contemplada ley para *"El Reciclaje de Papel, Latas de Aluminio y Botellas Plásticas Desechables en Instituciones Públicas"*. Sin embargo, ninguna de estas políticas reconoce, regula, ni aborda el trabajo de los recicladores. El único elemento de las políticas analizadas que se vincula con el concepto de reciclaje inclusivo se asocia con el Programa Basura Cero 2015-2035, el cual, entre otras cosas, busca estimular un mercado de aprovechamiento de residuos manejado por cooperativas y medianas, pequeñas y microempresas. No obstante, no aparecen otras normativas que conduzcan hacia la inclusión socioeconómica de los recicladores.



Paraguay

En Paraguay, la legislación más importante para manejo de residuos sólidos en general es la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos (2009). Además, Paraguay dispone de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual, si bien no rige el reciclaje expresamente, busca fomentar una economía inclusiva junto con la sostenibilidad ambiental.

La Ley 3.956 de Gestión Integral de los Residuos Sólidos de la República del Paraguay (2009) tiene por objeto:

el establecimiento y aplicación de un régimen jurídico a la producción y gestión responsable de los residuos sólidos, cuyo contenido normativo y utilidad práctica deberá generar la reducción de los mismos, al mínimo, y evitar situaciones de riesgo para la salud humana y la calidad ambiental (Artículo 1).

Para complementar esta finalidad, la ley especifica varios principios, que incluyen el de la co-responsabilidad del generador y las autoridades de los residuos, así como el reconocimiento del valor de mercado que tiene la reutilización de residuos. La principal autoridad a cargo de aplicar la ley es la Secretaria de Ambiente, la cual tiene la responsabilidad de generar reglamentos y proyectos para la gestión integral de residuos, que luego se ponen en marcha por los municipios respectivos (Artículos 7-9). Con respecto al aprovechamiento de los residuos sólidos, se identifica el reciclaje como

una etapa central en este proceso, junto con la recuperación, reducción y el compostaje.

El Artículo 23 de la ley determina que los residuos reciclables “deberán ser aprovechados mediante su utilización o reincorporación al proceso productivo como materia secundaria”.

Si bien la ley en ninguna parte menciona directamente a los recicladores, contiene varios elementos relacionados con las competencias municipales que los pueden implicar e involucrar en el sistema oficial de manejo de residuos. En particular, el Artículo 9 establece que los municipios deben:

- prestar en forma directa o a través de terceros los servicios que comprenden cada etapa de la gestión integral de residuos;
- seleccionar los prestadores de estos servicios mediante licitación de la concesión del servicio;
- incorporar la participación de la comunidad en el proceso de definir, ejecutar, controlar y evaluar la prestación del servicio;
- establecer formas asociativas entre municipios y/o entidades privadas o públicas relacionadas por criterios técnicos, económicos o de solidaridad regional para la prestación del servicio.

Nuestra entrevista a Marco Antonio Guillén, miembro de una asociación de recicladores de Asunción, corrobora la carencia de un marco legislativo para el reciclaje inclusivo en Paraguay. Guillén explicita que no obstante la existencia de leyes que estimulan el reciclaje, no se reconoce, formaliza o favorece el trabajo de los recicladores. En la entrevista, Guillén menciona que su experiencia en la relación entre instituciones públicas y recicladores en Asunción es positiva: la municipalidad ha comprado 125 “*motocarros*” para el uso de los recicladores de la ciudad. La entrevista coincide en general con los principales resultados del presente análisis. Aunque no lo menciona explícitamente, el entrevistado sugiere que las iniciativas

vigentes que contemplan la inclusión socioeconómica en general, como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, no han logrado mejorar la situación de los recicladores.

En Paraguay no existe una política pública de reciclaje inclusivo. La Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos posiciona el reciclaje como una etapa de esta gestión y encarga a los municipios contratar a entidades públicas o privadas para prestar servicios relacionadas con el manejo de residuos sólidos. Estos elementos de la ley podrían, en teoría, estimular el reciclaje inclusivo, aunque no existe un marco normativo para garantizar ese resultado.



Perú

En Perú existe un amplio marco legislativo para la gestión de residuos y el reciclaje, fundamentado en la Política Nacional del Ambiente (2009), la Ley General de Residuos Sólidos (2000) y la Ley que Regula la Actividad de los Recicladores (2009). Esta última presenta las directrices más sustanciales para el reciclaje inclusivo en el país.

La Ley 27.314 General de Residuos Sólidos, del año 2000, establece normativas a nivel nacional para la gestión integral de dichos residuos de una forma “sanitaria y ambientalmente adecuada”, conforme con los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección del bienestar de la población (Artículo 1). Contempla diez etapas de gestión con este fin: minimización de residuos, segregación en la fuente, reaprovechamiento^[1], almacenamiento, recolección, comercialización, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final (Artículo 14).

En lo que concierne al reciclaje, la ley precisa como uno de sus lineamientos centrales el desarrollo y uso de tecnologías, prácticas y procesos de producción y comercialización que favorezcan el reaprovechamiento (Artículo 4, no. 6). Además, responsabiliza a las municipalidades del país de implementar programas de segregación y recolección selectiva de residuos para facilitar su reaprovechamiento (Artículo 10). La ley también establece como autoridad competente en los “aspectos

técnico-sanitarios” del manejo de residuos, incluyendo el reciclaje, reutilización y recuperación al Ministerio de Salud (Artículo 7). Aunque la ley en ninguna parte menciona explícitamente a los recicladores, aparecen entre sus lineamientos centrales “*Fomentar la formalización de las personas o entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos*” (Artículo 4, número 10). Hay que destacar que la ley se orienta más hacia los actores formales, de tipo empresarial, que los informales, identificando como otro lineamiento “*Priorizar la prestación privada de los servicios de residuos sólidos, bajo criterios empresariales y de sostenibilidad*” (Artículo 4, no. 14).

Otra política pública a mencionar con respecto a la gestión de residuos sólidos es el Decreto Supremo No. 12 de 2009, que inauguró la Política Nacional del Ambiente—una iniciativa de amplio espectro dedicada a la conservación de ecosistemas, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente para mejorar la calidad de vida en general. La política tiene como uno de sus ejes centrales la “*Gestión Integral de la Calidad Ambiental*”, bajo el cual se identifica una serie de lineamientos relacionados con el manejo de residuos sólidos. Estos lineamientos incluyen:

- el fortalecimiento del rol de las municipalidades, priorizando el aprovechamiento de residuos;

[1] Se define el reaprovechamiento como proceso que permite “*Volver a obtener un beneficio del bien, artículo, elemento o parte del mismo que constituye residuo sólido*” mediante las técnicas de reciclaje, recuperación o reutilización (Definición de Términos, no. 13).

- el fomento de campañas nacionales de educación y sensibilización ambiental conducentes a la reducción, segregación, reutilización y el reciclaje;
- la promoción de inversión pública y privada en proyectos que mejoren los sistemas de recolección, reciclaje y disposición final, asegurando la clausura de botaderos y otras instalaciones ilegales (Lineamientos A, C, D).

Cabe destacar en particular el Lineamiento F, de *“Promover la formalización de los segregadores y recicladores y otros actores que participan en el manejo de los residuos sólidos”*, que se refiere a la formalización de recicladores.

El reciclaje inclusivo se plasma de una forma explícita y extensa en la Ley que Regula la Actividad de los Recicladores (Ley 29.419), de 2009, y en el reglamento de esta ley del año 2010 (Decreto Supremo No. 005-2010-MINAM). La ley tiene como propósito lograr *“la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral [de los recicladores], promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en el manejo ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en el país”* (Artículo 1).

Se define al reciclador independiente, como *“Persona que realiza formalmente actividades de reciclaje, incluyendo la recolección selectiva y la comercialización, y que no cuenta con vínculo laboral con empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, empresas comercializadoras de residuos sólidos ni empresas generadoras de residuos sólidos”* (Artículo 3, letra e).

Estipulando que el Estado debe reconocer estas actividades y promover la integración de los recicladores a los sistemas de gestión de residuos sólidos de todas

las ciudades de Perú, mediante la Dirección General de Salud Ambiental, el Ministerio de Salud y las municipalidades del país (Artículo 2). La ley presenta una gama de normas, regulaciones e iniciativas relevantes para efectos del presente análisis, las cuales se sintetizan a continuación:

- Artículo 5: los gobiernos locales regulan y promueven la actividad de los recicladores, implementando programas que los incorporen en el manejo de residuos, manteniendo un registro de asociaciones de recicladores locales para otorgar autorización a sus miembros;
- Artículo 6: las autoridades locales y regionales promueven la formación de asociaciones y micro empresas especializadas en recolección, reciclaje y comercialización de residuos, fomentando también la incorporación de recicladores independientes en éstas;
- Artículo 7: los gobiernos locales incentivan la segregación en fuente, a través de programas de compensación tarifaria o de certificación ambiental de empresas e instituciones;
- Artículo 8: los gobiernos promueven la instalación de plantas de tratamiento en rellenos sanitarios para que los recicladores organizados puedan segregar residuos reutilizables;
- Artículo 9: el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial establece un programa educativo y de capacitación dirigido a los recicladores; el Ministerio del Ambiente y los gobiernos locales, en colaboración con otras entidades públicas y privadas, promueven el desarrollo de programas adicionales de capacitación a los recicladores;
- Artículo 10: los gobiernos locales emiten autorizaciones a los recicladores que cumplan con las protecciones legales para sectores vulnerables (por ejemplo, niños y personas de la tercera

edad, personas con discapacidad y mujeres embarazadas), e implementan, junto con el Ministerio de Salud, programas de vacunación y salud ocupacional para este sector;

- Artículo 11: se establece, en coordinación con instituciones privadas, un fondo especial dedicado a facilitar el acceso a crédito para actividades, formalización y asociación de los recicladores.

El reglamento a la Ley que Regula la Actividad de los Recicladores del 2010 profundiza de una forma considerable las normativas arriba destacadas, elaborando en detalle los términos específicos y las metodologías de capacitación, formalización, incentivos y condiciones de trabajo de los recicladores, así como las competencias de los ministerios centrales, autoridades locales y organizaciones de recicladores.

Para complementar los resultados presentados, se realizaron entrevistas con representantes de dos asociaciones peruanas de recicladores: Jorge Berríos y Justo Paucar, ambos de la Red Nacional de Recicladores del Perú (RENAREP), y Juan Herrera, de la Federación de Recicladores del Perú (FENAREP). Las entrevistas confirman la existencia de políticas públicas nacionales que estimulan tanto el reciclaje como el reconocimiento y la inclusión de los recicladores, refiriéndose específicamente a las leyes arriba analizadas. Los entrevistados también aportan información adicional relevante en esta materia. Herrera, por ejemplo, afirma que como resultado de la Ley que Regula la Actividad de los Recicladores, *“las municipalidades tienen que realizar un plan operativo técnico que consiste en rutas, horarios, frecuencias, [y] que tiene que ser aprobado por los recicladores”*, brindándoles la oportunidad de discutir las normas de su trabajo con técnicos municipales *“sin agachar la cabeza, de igual a igual”*. Por su parte, los delegados de la RENAREP señalan que aquellos recicladores mayores de 65 años están siendo incluidos en el sistema de pensiones, como tam-

bién están cubiertos en el área de salud. Las entrevistas además indican que hay conocimiento del sector en los elementos de la ley, así como de la legislación anterior, lo que permite su participación en el desarrollo de iniciativas relacionadas con su trabajo. Específicamente, se menciona la participación de recicladores en reuniones con políticos y técnicos del Estado para llegar a resultados beneficiosos para los recicladores, así como en mesas de trabajo involucrando otras bases gremiales e instituciones públicas y privadas para la elaboración de nuevos proyectos de ley.

Los entrevistados también destacan ciertos conflictos y limitaciones para el reciclaje inclusivo en Perú. Herrera menciona que el avance de la inclusión de los recicladores no ha estado ausente de conflicto. Añade que sigue sucediendo la marginación y explotación de los recicladores en algunos casos, debido a la falta de conocimiento de las normas que los favorecen. Los representantes de RENAREP describen una amenaza más concreta: una propuesta contemplada en el Congreso para modificar la Ley General de Residuos Sólidos que otorgaría a las municipalidades la facultad de constituir empresas prestadoras y comercializadoras de reciclaje—lo que claramente infringiría la prioridad asignada a los recicladores en la gestión de residuos, bajo la Ley que Regula la Actividad de los Recicladores. No obstante estas amenazas, ambas entrevistas subrayan los sustanciales avances que las políticas públicas peruanas han logrado hacia el reciclaje inclusivo.

Como se desprende de este análisis, los recicladores figuran como actores preponderantes en la gestión de los residuos de Perú. Son considerados un pilar, lo que queda plasmado en la Ley 29.419 que regula los elementos que permiten su formalización, organización y protección. Aunque la ley no plantea la creación de un catastro nacional de recicladores, encarga a las autoridades locales registrar a las organizaciones de

recicladores en sus respectivas jurisdicciones, como una herramienta para otorgar autorizaciones a sus miembros, lo que representa un significativo avance en esa dirección.



Puerto Rico

Puerto Rico tiene un marco legislativo y de políticas públicas que estimula de forma importante el reciclaje. Este marco queda establecido a través de la creación de un Programa de Reducción y Reciclaje de los Desperdicios Sólidos, y una serie de reglamentos y actualizaciones a este Programa desde su introducción en 1992. A su vez, la gestión de los residuos en general se basa en la Ley 70 (1978) de la Autoridad de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico.

La Ley 70 incorpora una serie de cambios que han sido realizados desde su publicación en 1978, y se hace cargo de la regulación de los residuos en la isla. Con este fin, la ley original creó una Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS), “encargada de planificar, financiar, operar y regular “servicios de trasbordo, procesamiento, recuperación y disposición final de desperdicios sólidos para el uso de los municipios, agencias públicas y privadas” (Artículo 5d)”. La ADS cuenta con el poder de implementar planes regionales y sitios de procesamiento, así como de contratar a empresas privadas para cada una de las cuatro etapas establecidas para el manejo de los residuos (Artículo 5g, h, l). Se establece, además, que la ADS debe someter a la actividad privada en este sector a reglamentación, y que puede delegar a los municipios la responsabilidad de dirigir el manejo de residuos en su jurisdicción (Artículo 12). El único elemento de la ley que menciona expresamente el reciclaje, y que tiene relación con sectores que podrían incluir a los recicladores es el apartado MM del Artículo 5, “el cual establece que la ADS deberá “participar en... y comprar y vender bienes producidos

o distribuidos por” empresas dedicadas a “la construcción y operación de instalaciones de reducción y reciclaje de desperdicios sólidos”.

En el año 1992, se modificó la Ley 70 para lanzar un Programa de Reducción y Reciclaje de los Desperdicios Sólidos (PRRDS). Este programa tiene seis medidas centrales:

- elaborar mecanismos para reducir el volumen total de residuos generados;
- establecer consorcios municipales para desarrollar proyectos de reducción y reciclaje;
- establecer programas de reducción en la fuente;
- estimular la recuperación de material reciclable mediante incentivos empresariales;
- estimular la participación de empresas privadas en la construcción y operación de instalaciones de recuperación y reciclaje;
- formular programas educativos para promover la participación de todos los sectores;
- estimular el uso de materiales reciclados y reciclables en la elaboración y consumo de productos (Artículo 3).

El PRRDS define en detalle 27 poderes y funciones adicionales de la ADS, profundizando dichas medidas en términos técnicos, de infraestructura, fiscales y normativas (Artículo 4). En lo que implicaría más directamente a los recicladores, se estipula que la ADS tiene el derecho de obtener “mediante compra, donación, arrendamiento, expropiación forzosa o de cualquier otro modo” la propiedad necesaria para operar instalacio-

nes de recuperación o reciclaje, así como que debe coordinar y mantener un directorio de empresas de reciclaje operativas en la isla (Poderes/Funciones ADS, Apartados 14 y 21). También se establecen doce poderes y funciones municipales, a realizarse con el apoyo técnico y la aprobación final de la ADS. Estos poderes y funciones se centran en la responsabilidad de cada municipio—individualmente o mediante la formación de un “consorcio” de varios municipios— de establecer por ordenanza un Plan de Reciclaje. Todo plan municipal tiene como meta lograr que no menos del 35% de los residuos sólidos generados en la jurisdicción respectiva se procese mediante el método de reducción y reciclaje dentro de los primeros 36 meses de la operación de la ley (Artículo 4, Poderes/Funciones Municipales). Con respecto al rol de los municipios, no se mencionan directamente los recicladores, pero sí se faculta a los municipios para contratar a empresas privadas para recoger, transportar y procesar material reciclable, así como a

“...prohibir remoción del material reciclable por personas no autorizadas”.

Aunque no se alude a quiénes exactamente serían esas personas (Poderes/Funciones Municipales, Apartados 9 y 10).

Cabe destacar también que el Programa de Reducción y Reciclaje de los Desperdicios Sólidos prescribe la separación y clasificación de cinco clases de material reciclable—papel, cartón corrugado y envases de aluminio, cristal o plástico—y establece que la ADS debe velar por el fortalecimiento y la expansión de los mercados de reciclaje no solo de estos, sino de otros materiales también (Artículo 7).

En el año 2004, el gobierno emitió el Reglamento para la Reducción, Reutilización y el Reciclaje de los

Desperdicios Sólidos en Puerto Rico, texto extenso y detallado orientado a fortalecer y expandir el alcance del PRRDS dentro del marco institucional ya establecido. Dentro de los propósitos del reglamento, destacamos:

- reducir la utilización de rellenos sanitarios mediante la modificación de prácticas industriales, comerciales, gubernamentales y ciudadanas, así como el cierre de vertederos clandestinos;
- implementar la siguiente jerarquía de procesos en el manejo de residuos (en orden de priorización): (a) reducción, (b) reutilización, (c) reciclaje o compostaje, (d) recuperación de energía y (e) disposición en rellenos sanitarios;
- lograr la máxima participación de los ciudadanos, así como obligar y apoyar a los municipios a desarrollar programas para la recuperación de materiales reciclables que obtengan la mayor participación pública;
- fomentar el establecimiento y desarrollo de empresas dedicadas a la manufactura de productos reciclados (Capítulo I, Propósitos 3, 4, 7, 9, 11).

Como se desprende de los últimos dos puntos anteriores, esta política amplía de forma importante los actores reconocidos como parte de la gestión de residuos sólidos. Los términos de esta ampliación quedan más claros cuando se señala que el reglamento se aplica a “*toda persona natural o jurídica*” que maneje material reutilizable o reciclable, incluyendo instituciones públicas, industrias, organizaciones privadas, condominios y, crucialmente, comunidades, cooperativas y empresas comunitarias (Capítulo I, Aplicabilidad). Es relevante notar también que se define la empresa comunitaria de reciclaje como:

...aquella actividad de origen comunitario que pretenda responder al problema de los desperdicios o

residuos sólidos y a la vez pretenda mejorar las condiciones económicas y sociales de sus miembros y de su comunidad a través de procesos de reducción, reutilización, reciclaje, recuperación, separación, transformación, procesamiento, transportación, manufactura, mercadeo, compostaje o cualquier otra actividad bonafide relacionada con el manejo de los desperdicios o residuos sólidos (Capítulo II, Definición 21).

Finalmente, se debe mencionar que el reglamento estipula que los Centros de Acopio y los Depósitos Comunitarios de residuos, así como las Instalaciones de Reciclaje, solo pueden operar con el autorización de la ADS, presentándose una detallada explicación de los numerosos procesos y requisitos a cumplir para conseguir esta autorización (Capítulo VIII)^[1].

Otra política pública en este ámbito es el Reglamento Procesal 7.980 de Asistencia Económica para el Reciclaje (2010). Este reglamento crea un Comité de Créditos encargado de administrar fondos públicos con el fin de fomentar el desarrollo de la industria e infraestructura de reciclaje y promover la participación de instituciones públicas, privadas y comunitarias en el proceso (Artículos 2 y 5). Establece dos formas de asistencia económica a cargo del Comité de Créditos:

- Asignaciones o Concesiones de Fondos (máximo US\$ 150.000): otorgadas a empresas comunitarias, municipios, consorcios, agencias gubernamentales y entidades privadas sin fines de lucro para programas, actividades, equipos y proyectos que beneficien el desarrollo de la industria del reciclaje (Artículo 6; Artículo 7); y
- Garantías de Préstamos (máximo US\$ 1.500.000): otorgados a empresas comunitarias y entidades privadas para la construcción de

facilidades de reciclaje o la compra de equipo utilizado en el recogido, almacenamiento, procesamiento o transportación de material reciclable (Artículo 6; Artículo 8).

El análisis revela que Puerto Rico cuenta con un extenso marco normativo para el reciclaje a nivel central y municipal, el cual promueve la industria basada en estos procesos. Del material revisado se desprende que existe una alta presencia del sector público y privado, coordinada casi exclusivamente por la ADS, en la promoción, desarrollo y financiación de sistemas de reciclaje, así como la gestión de residuos sólidos en general. Las políticas públicas más recientes de Puerto Rico buscan lograr una mayor participación de la sociedad en general en el reciclaje. Por ejemplo, el Reglamento para la Reducción, Reutilización y el Reciclaje de los Desperdicios Sólidos formaliza, hasta cierto punto, la actividad de cooperativas, comunidades y empresas comunitarias en este sector, mientras que el Reglamento Procesal de Asistencia Económica para el Reciclaje establece una fuente de financiamiento. A pesar de estos lineamientos, la legislación del país está lejos de apoyar un sistema de reciclaje verdaderamente inclusivo. Las políticas vigentes en ninguna parte se refieren específicamente a los recicladores y a las condiciones de trabajo de quienes se dedican al reciclaje. En este sentido, como actor no se encuentran visibles desde y para el aparato público, al contrario, están más bien invisibilizados. Se debe notar además que existen una serie de requisitos para conseguir la autorización oficial que permite la operación de instalaciones como Centros de Acopio y Depósitos Comunitarios—lo que presentaría una barrera a la participación de los recicladores.

[1] Se debe notar que se emitió una Enmienda (No. 7.940) al Reglamento para la Reducción, Reutilización y el Reciclaje de los Desperdicios Sólidos en Puerto Rico en 2010. Aunque esta actualizó y profundizó varios aspectos específicos del reglamento anterior, no introdujo cambios con implicancias en el sentido del reconocimiento e inclusión de los recicladores.



República Dominicana

En términos de normativas vigentes, las más importantes para la gestión de los residuos son la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales (PGIRSM) (2014). La PGIRSM, establece la inclusión de los recicladores como un objetivo importante. Existe también un Anteproyecto de Ley General de Residuos Sólidos que propone medidas concretas para formalizar y proteger a los recicladores.

La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales del año 2000 (Ley 64-00), establece la base de la legislación relacionada con la gestión de residuos en República Dominicana. Esta ley, cuyo objeto básico es normar la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, responsabiliza a los ayuntamientos municipales de operar los sistemas de recolección, tratamiento, transporte y disposición final de residuos sólidos dentro de sus respectivas jurisdicciones (Artículo 106). Prescribe que todas las instituciones públicas deben implantar sistemas de clasificación de residuos previo a su transporte a sitios de disposición final. Solo se permite la disposición final en sitios autorizados por el municipio (Artículos 107 y 108). Se identifica, entre las 25 responsabilidades de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *“estimular procesos de reconversión industrial, ligados a la implantación de tecnologías limpias y a la realización de actividades de descontaminación, de reciclaje y de reutilización de residuos”* (Artículo 18), señalando también que el Estado debe fomentar inversiones para el reciclaje, la

reutilización y la industrialización de residuos domésticos y comerciales (Artículo 69).

La PGIRSM, lanzada en el 2014 por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, representa la más sustancial ampliación del marco normativo del manejo de residuos y el reciclaje que existe en República Dominicana. Esta política busca regular, bajo la tutela del gobierno central, los diversos planes adoptados por los municipios en este ámbito, con el fin de establecer un sistema unificado de gestión integral de residuos sólidos. Se estipula que esto se realizará *“promoviendo y apoyando iniciativas que contribuyan a su reducción, reutilización y reciclaje (3Rs)”*, *“favoreciendo la inclusión social económica de los recuperadores de residuos (buzos)”* e incentivando proyectos de valorización de residuos, garantizando una disposición final sin perjuicio medioambiental o humano (Apartado 3). La PGIRSM establece entre sus principios básicos una jerarquía en la gestión de residuos y la responsabilidad extendida del productor de residuos durante todo su ciclo de vida (Apartado 5.2). En las líneas específicas de acción, se establecen once medidas para estimular la recuperación y el reciclaje—desde los incentivos económicos de un mercado de productos reciclados y reciclables, hasta la reglamentación de las actividades de agentes informales para desarrollar cooperativas y microempresas—además de la formalización de los centros de reciclaje existentes (Apartado 5.4.1: b).

Como sugiere la información anterior, la participación ciudadana es un pilar fundamental en la PGIRSM. En este ámbito, sobresalen las tres líneas de acción:

- crear mecanismos concretos de participación popular, mediante comités, consejos y mesas de diálogo integrados por instituciones, técnicos independientes y la sociedad civil organizada;
- incorporar organizaciones comunitarias existentes a la gestión municipal de los residuos;
- destacar la importancia de las mujeres en la gestión de residuos (Apartados y 5.4.2: a, b, c).

La política posiciona a los llamados “segregadores” y “recuperadores” de residuos sólidos, popularmente conocidos como “buzos”, al centro de la participación popular, señalando:

“Toda solución justa al problema de la “basura” y específicamente a la disposición final, debe tener en cuenta este sector social que por años ha realizado una labor silente de gran impacto económico y ambiental, garantizando a estos trabajadores condiciones más humanas que eviten o disminuyan los riesgos a su salud e incorporándolos al sistema socioeconómico (Apartado 5.1).”

No obstante, cabe destacar que el texto de la PGIRSM no propone iniciativas o normas de participación o formalización enfocadas específicamente en los recicladores.

Aunque no representa una legislación vigente, se debe mencionar el Anteproyecto de Ley General de Residuos Sólidos^[1], presentado el año 2013, que busca fortalecer la regulación e institucionalidad de la gestión integral de residuos sólidos. Como la PGIRSM,

esta política también establece la inclusión socioeconómica como un eje del manejo de residuos. El anteproyecto estipula que el Estado debe reconocer la actividad de todos los recicladores—definidos como quienes “de forma dependiente o independiente, se dedican a las actividades de recolección diferenciada en origen, gestión de centros de acopio o valoración, y comercialización de residuos sólidos reciclables” (Artículo 7)—así como promover su formalización e integración a la gestión de residuos (Artículo 77). Se mencionan específicamente a los “recicladores de base” en el articulado, señalándose que la ley se orienta a su protección, desarrollo social y asociación (Artículo 78). Estos procesos deberán ser regulados a nivel local por los municipios (Artículo 79), los cuales deben “Promover e implementar progresivamente programas de separación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos en el ámbito de su jurisdicción, con la inclusión de los recicladores organizados” (Artículo 10). El anteproyecto también plantea que el Ministerio del Medioambiente y Recursos Naturales, junto a otras instituciones correspondientes, coordinará programas de capacitación a los recicladores que forman parte del proceso de formalización (Artículo 80).

A pesar de proponer muchas medidas conducentes a la inclusión, el Anteproyecto también contiene aspectos críticos, relativos al acceso a los residuos, el cierre de los vertederos, la formalización de los recicladores y los recursos comprometidos para la implementación. Así, el cierre de los vertederos y la exclusión de los recicladores de base de las estaciones de transferencia no da cuenta de la realidad del país, ni del impacto que esta medida tendrá en el trabajo y condiciones de vida de recicladores de base. Además, y entendiendo que es

[1] La información aquí analizada sobre el proyecto de ley se refiere a la versión del 28 de febrero de 2016.

importante la formalización de los recicladores, esta medida requiere de mayor gradualidad y de recursos del Estado para la tarea. En la última versión del proyecto de ley estos recursos son todavía menos seguros para el proceso de formalización.

En nuestra entrevista a Felipe Rosario, presidente del Movimiento Nacional de Recicladores de República Dominicana (MNR RD), se problematiza la eficacia de las políticas públicas pro-reciclaje y pro-reciclador que existen en el país. Rosario afirma que actualmente *“no hay una ley definitiva que regule el tema del reciclaje”*, resaltando que la PGIRSM tiene el estatus solo de una política y no de una ley. Además, de acuerdo a Rosario, si bien la PGIRSM menciona a los recicladores, no necesariamente los posiciona como trabajadores en el reciclaje. En el fondo, esta política busca convertir al reciclador desde un trabajador libre y autónomo, a un trabajador bajo la tutela y dependiente de empresas privadas que gestionan los residuos. Esto, afirma, se refleja en el hecho de que las Mesas de Reciclaje (establecidas por la PGIRSM para ampliar la participación en iniciativas afines) se han constituido con una participación de más de un 80% de compañías o empresarios del reciclaje y sólo en un 20% de recicladores.

Con respecto a amenazas para los recicladores, Robinson García, del mismo MNR RD, señala que el Anteproyecto de Ley General de Residuos Sólidos plantea el cierre de los vertederos, lo que dejaría a miles de recicladores en el país sin su lugar habitual de trabajo. Felipe Rosario añade que *“ciertos mecanismos”* e *“intereses particulares”* entorpecen el proceso y la actividad de los recicladores. Con respecto a esto, el dirigente menciona que algunas normas locales (a nivel municipal, por ejemplo) prohíben el uso de los camiones utilizados por recicladores, y que algunos funcionarios municipales incluso se han coludido con la policía para apresar a los recicladores y/o sus vehículos sin justificación clara. El motivo de esto, explica

Rosario, es que algunos funcionarios tienen interés en que todos los materiales reciclables sean procesados por compañías privadas. De hecho, Rosario identifica la privatización como la principal amenaza para los recicladores informales, refiriéndose a casos de compañías que han desplazado a los recicladores y que han tomado el control de vertederos. Para contrarrestar este problema, Rosario menciona que a pesar de ser un proceso largo y burocrático, las organizaciones de recicladores están intentando incidir formal e informalmente en el desarrollo de las políticas públicas y legislación vigente, y que esta es un área en que todavía necesitan avanzar. A modo de conclusión, el entrevistado considera que *“la industria del reciclaje es algo que cada vez está tomando más fuerza”*, y que será imprescindible abordar el creciente control empresarial del sector, ya que resultará en mayores desigualdades económicas que perjudicarán a los recicladores de base.

En síntesis, el análisis aquí presentado indica que República Dominicana no cuenta actualmente con un marco legislativo para el reciclaje inclusivo que, de forma concreta, se haga cargo de los desafíos nacionales, especialmente los vertederos. Sin embargo, el país posee una política (la PGIRSM) que avanza en esa dirección y que se refiere a la importancia de incluir a los recicladores, intentando formalizar e incorporar a la ciudadanía y las organizaciones comunitarias en general en la gestión de residuos sólidos. Si entrara en vigencia en su forma actual, el Anteproyecto de Ley General de Residuos Sólidos significaría un paso más en la dirección del reciclaje inclusivo, aunque con importantes limitaciones (sobre todo relativas al acceso a los residuos).



Uruguay

La Ley General de Protección del Ambiente (2000) y la Ley de Envases y Residuos de Envases (2004), rigen la gestión de residuos en este país. El Decreto 260/007 que reglamenta la Ley de Envases, plantea importantes desafíos. Entre ellos la necesidad de integrar a los recicladores en el proceso de gestión de residuos. Durante el segundo semestre de 2016, se está implementando un intenso proceso de construcción de política pública, liderado por la Dirección de Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que busca culminar con un borrador de una ley nacional de residuos.

La Ley General de Protección del Ambiente de 2000 (Ley 17.283/000) establece el actual marco normativo ambiental en Uruguay. Entre los varios motivos de esta ley, se declara de interés general *“la reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo”* (Artículo 1c; véase también Artículo 21). En términos de la institucionalidad, se establece que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en acuerdo con los Gobiernos Departamentales (regionales) debe emitir y aplicar las medidas necesarias para regular las seis etapas de la gestión de residuos: generación, recolección, transporte, almacenamiento, comercialización, tratamiento y disposición final (Artículo 8).

En el año 2004, se promulgó la Ley 17.849 de Envases y Residuos de Envases (también conocida como *“Ley de Envases”*), expandiendo de una forma importante el marco normativo para el manejo de residuos

sólidos. En base a los principios de la Ley General de Protección del Ambiente, esta nueva legislación encarga al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) normar la gestión de *“todos los envases puestos en el mercado y residuos”* (incluyendo los que se venden, recolectan y transportan, pero excluyendo los envases industriales), con el objeto adicional de promover *“la reutilización, el reciclado y demás formas de valorización de los residuos de envases, con la finalidad de evitar su inclusión como parte de los residuos sólidos comunes o domiciliarios”* (Artículos 1 y 2). Además, la ley obliga a los fabricantes e importadores de productos envasados a formular planes de gestión de los residuos de envases que cumplan con los objetivos de reducción, retornabilidad, reciclado y valoración, y estipula que todos los intermediarios en la distribución y comercialización de productos envasados (por ejemplo, comerciantes y puntos de venta) deben recibir y aceptar la devolución y retorno de los correspondientes tipos de envase (Artículos 6-7). La ley también se refiere brevemente a los actores involucrados en el manejo de residuos, explicitando que *“toda persona física o jurídica”* que realice *“operaciones relacionadas con el cumplimiento de un plan de gestión [de envases]”* debe ser identificada y acreditada por un plan de gestión emitido bajo la responsabilidad de un fabricante o importador de envases (Artículo 8).

Con respecto a la inclusión de los recicladores, se debe mencionar el Decreto 260/007 (2007), que reglamenta la ley anterior. Además de establecer nuevas clasificaciones de envases, obligaciones de produc-

tores y facultades de instituciones estatales, el reglamento introduce el Artículo 14 *“de las empresas recicladoras”*. Este artículo señala que las personas físicas o jurídicas que reciclen materiales de envases sólo pueden incluirse en un plan de gestión si se registran con la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Aún más relevante para el presente análisis es el Artículo 4 (Apartado C), el cual señala que los planes de gestión de residuos de envases deben ser aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y que deben contemplar la pauta de

“Contribuir a la inclusión social de los clasificadores [de residuos], a través de la formalización del trabajo en los sistemas de recolección, clasificación y/o valorización de envases”.

Finalmente, se debe mencionar que en Uruguay se implementa una iniciativa conocida como el Programa Uruguay Clasifica (PUC), que busca hacerse cargo de la exclusión social y la informalidad laboral de los recicladores. En el 2006, el Ministerio de Desarrollo Social lanzó el PUC con la finalidad de mejorar:

las condiciones de vida de los hogares de clasificadores en el interior del país, priorizando los departamentos de frontera, a través de la mejora en las capacidades que promuevan la participación de clasificadoras y clasificadores en nuevos modelos de gestión de residuos urbanos.

El PUC tiene tres líneas de acción: la inclusión de circuitos de recicladores en la gestión municipal de residuos, su organización en cooperativas u otras asociaciones laborales, y la promoción y educación ambiental a nivel de la comunidad local. Si bien el PUC trabaja con

un enfoque que va en la línea del reciclaje inclusivo, tiene importantes limitaciones, principalmente porque entiende a los recicladores como víctimas de la exclusión social y la informalidad, como un sector que por lo mismo requiere de apoyo estatal, más que como actores de la cadena de gestión de residuos.

De esto se desprende que la cantidad (número) de clasificadores alcanzados por el PUC es muy limitada, ya que la capital del país, donde su número es considerablemente mayor, no se cuenta con incidencia relevante del PUC.

Finalmente, podemos ampliar esta evaluación en base a entrevistas realizadas a Juan Carlos Silva, presidente de la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos de Uruguay (UCRUS). Silva reconoce el Decreto 260/007 y el PUC como políticas que reconocen y benefician a los recicladores. Estas políticas *“han permitido la formalización de algunos clasificadores en las plantas de clasificación, pero en número muy reducido”*. Con respecto al PUC en particular, el entrevistado señala que se hace falta mejorar los estándares de inclusión social planteados para que *“sean más reales”*, por ejemplo, en términos de los ingresos de recicladores. Añade que la actividad de los recicladores en todo el país, pero especialmente en Montevideo, se ve amenazada por nuevas limitaciones relativas al uso de vehículos en áreas urbanas y a la privatización del servicio de recolección de residuos. En cuanto a esta amenaza, Silva menciona que cada vez se instalan más contenedores para el depósito de residuos reciclables, en Montevideo. De esta forma, la *“contenerización”* está excluyendo a los recicladores de la gestión de residuos en ciertas localidades, restringiendo su acceso a ellos.

Se desprende de este análisis que si bien no existe legislación vigente con un enfoque de reciclaje inclusivo, se ha establecido una base de políticas públicas orientadas a brindar un cierto apoyo y consideración a los recicladores por parte del Estado. Sin embargo, las medidas de autoridades locales, a cargo de la im-

plementación de los sistemas de gestión de residuos, más los han perjudicado que beneficiado. El Decreto 260/007 explicita que los llamados “clasificadores” deben ser incluidos en los planes oficiales del manejo de envases. Sin embargo, el programa de la Ley de Envases funciona con serias dificultades y no aporta sustancialmente al desarrollo de los recicladores. El PUC intenta mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los recicladores, sin embargo, entre sus limitaciones, se encuentra también que el PUC no se encuentra refrendado en una ley, estando sujeto, por ende, a la administración de turno y que, aunque tiene una cober-

tura nacional, todavía tiene un alcance relativamente limitado: se enfoca en los “departamentos de frontera” y actualmente incorpora 24 grupos locales en todo el país. De esto se desprende que la cantidad de clasificadores alcanzados por el PUC es muy limitada, ya que en la capital del país—donde su número es considerablemente mayor—no tiene incidencia relevante.

El problema de los clasificadores del Uruguay va más allá de una situación de vulnerabilidad social (que es muy importante): se trata del lugar que ocupan en la cadena de gestión de residuos.



Venezuela

Las dos principales leyes que rigen la gestión de residuos en el país son la Ley de Residuos y Desechos Sólidos (2004) y la Ley de Gestión Integral de la Basura (2010). La segunda fomenta de forma importante el reciclaje, y aunque no comprende una política propiamente de reciclaje inclusivo, establece ciertas normas que fomentan la inclusión de recicladores en el manejo de los residuos sólidos.

La Ley de Residuos y Desechos Sólidos (2004) tiene el objetivo central de implementar un régimen jurídico para la gestión responsable de los mismos, conducente a la reducción de su generación, la protección de la salud humana y la conservación del medio ambiente (Artículo 1). La ley define una amplia gama de responsabilidades estatales y municipales para lograr este fin, las cuales se centran en el desarrollo y la implementación de planes para la gestión integral de residuos a distintas escalas (incluyendo la contratación de prestadores de servicios), así como iniciativas para incentivar la participación comunitaria y del sector privado (Artículos 12-14). Se crea también una Comisión Nacional para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, para la asesoría en el proceso (Artículo 15). Aunque la ley no menciona a los recicladores o explícitamente posiciona el reciclaje al centro de sus objetivos, identifica la “recuperación de materia y energía” como un importante proceso para reducir la generación de residuos (Artículo 5), estipulando que la gestión de residuos debe realizarse “conforme a los principios de integridad, participación comunitaria, información, educación y sin discriminación”

(Artículo 10). “El aprovechamiento de los residuos sólidos” también aparece como una de diez etapas de manejo; se menciona que los residuos, cuyas características lo permitan, deben ser aprovechados para su utilización o reincorporación a la producción como materia secundaria, mediante los procesos de reciclaje, reducción, recuperación y compostaje (Artículos 54 y 55).

La Ley de Gestión Integral de la Basura (LGIB) del año 2010—que tiene el objetivo específico de reducir la generación de residuos y garantizar su recolección, aprovechamiento y disposición final—ha significado algunos avances normativos en relación al reciclaje y a los recicladores. Establece como pilares de la gestión integral de los residuos sólidos la integridad, precaución, participación ciudadana, corresponsabilidad, relación del interés colectivo y tutela efectiva (Artículo 2), enfatizando también que es un proceso “que debe ser garantizado por el Estado y prestado en forma continua, regular, eficaz, eficiente e ininterrumpida, en corresponsabilidad con todas las personas, a través de la comunidad organizada” (Artículo 4). Bajo el glosario de la ley, se reconoce directamente al reciclador o “segregador”, el cual se define como la “persona que se dedica a separar, en forma clasificada, residuos sólidos que puedan ser aprovechables” (Artículo 6). Como la anterior Ley de Residuos y Desechos Sólidos, la LGIB expone en detalle las facultades de las autoridades en distintos niveles (nacional, estatal y municipal), pero con mayor énfasis en el fomento de la participación y educación ciudadana, mediante un sistema de Consejos Comunales y organizaciones de Poder Popular (Artículos 7-9).

El articulado plantea la noción de la “Corresponsabilidad”, precisando que todas “las personas naturales y jurídicas” deben concurrir en la valorización de los residuos sólidos mediante iniciativas que garanticen su recuperación, reutilización, reciclaje y transformación.

En cuanto a los elementos de la LGIB con mayor potencial de promover la inclusión de los recicladores, se puede identificar los siguientes:

- Artículo 66: los individuos que, previo a la promulgación de la ley, realizaban la recolección de residuos en vertederos serán priorizados en la conformación de las rutas oficiales de recolección y en programas de reinserción socio-cultural, con el objetivo de gradualmente adecuar sus actividades a las normas legales;
- Artículo 89: se prioriza la participación de comunidades organizadas en la gestión de los residuos recuperados en su propia localidad, así como el transporte de los residuos a centros de acopio o reciclaje;
- Artículo 106: El Estado establecerá incentivos económicos para, entre otros fines, apoyar planes o programas de recolección, reutilización, reparación o reciclaje de residuos, desarrollados por comunidades indígenas, comunidades organizadas u otras entidades naturales o jurídicas.

Nuestra entrevista a Jennyfer Méndez, de la Asociación Nacional de Recicladores de Venezuela, confirma que la LGIB estimula el reciclaje y que hasta cierto punto incluye y favorece a los recicladores, reconociendo su labor en sus definiciones e incluyéndolos en proyectos de gestión de residuos a través de la organización colectiva en entidades como consejos comu-

nales, comunas y empresas socialistas. No obstante, afirma que “hasta la fecha, sólo conocemos la experiencia de tres comunas en el país que han sido apoyadas con recursos para el manejo de los residuos”, y añade que la ley no contempla incluir al reciclador como un trabajador formal. Según Méndez, algunos elementos de la legislación hasta dificultan el reciclaje. Por ejemplo, destaca que el Artículo 65 de la LGIB “prohíbe la separación y extracción de materiales aprovechables en los sitios de disposición final”. Señala también que las organizaciones de Poder Popular y Consejos Comunales han buscado fondos estatales principalmente para el reciclaje desde el origen, “dejando a un lado al verdadero reciclador de base, tanto al de calle como mucho más el de los vertederos”. Sobre todo, la entrevistada señala que ha habido un limitado nivel de incidencia política directa por parte de los recicladores, y que los Consejos Comunales y las organizaciones de Poder Popular son un mecanismo a través del cual proponer proyectos y poder opinar sobre las políticas públicas.

A pesar de estas normas que favorecen la inclusión de los recicladores en el manejo de residuos sólidos, además del impulso a la industria del reciclaje de la LGIB, no se puede concluir que Venezuela cuenta con una política pública con un enfoque de reciclaje inclusivo. El reconocimiento de los recicladores en el texto de esta ley es un importante paso en esa dirección, pero hay que destacar que la LGIB no aborda las condiciones laborales y socioeconómicas en términos específicos. De la misma forma, la incorporación de organizaciones comunitarias en la gestión de residuos representa un avance, pero no se observan mecanismos concretos para formalizar y proteger el trabajo de recicladores de oficio.



Conclusiones



Este documento, en su conjunto, es una construcción que ha contado con el apoyo de casi 30 personas. En este sentido, ha sido un desafío poner en un texto breve, organizado por país, visiones diversas, de fuentes diversas, sobre un mismo tema.

Asumimos completamente la responsabilidad sobre lo aquí señalado, y estamos convencidos que este es un documento dinámico que irá reflejando los cambios que están ocurriendo, así como la conversación que ya se ha instalado en la región sobre el reciclaje inclusivo.

Asumimos el desafío de analizar políticas y normativas para la inclusión de recicladores en 18 países de Latinoamérica y el Caribe. Desde países con mucho

desarrollo y documentación en este ámbito, como Brasil y Colombia, a países con escasa información, como El Salvador o Paraguay.

De los países con más desarrollo y documentación hay mucho que aprender para los procesos que recién empiezan, que son la mayoría. No ha sido la intención del documento profundizar en estos casos, sino que han sido tratados con la misma profundidad y extensión que los demás.

En los países con menos información y desarrollo, tenemos grandes desafíos, y una deuda de este documento de profundizar más en fuentes primarias para enriquecer la lectura de contexto de cada país.

Los datos

Si miramos el panorama regional de las políticas públicas para la gestión de los residuos, la visión que se empieza a imponer en esta década es la de la valorización: no sólo el reciclaje sino también—y con mucha fuerza en los últimos años—la incineración para generación de energía. Sin embargo, este cambio de visión no necesariamente se ve reflejado todavía en la realidad: ésta es la década que inicia el cambio cultural respecto de los residuos en el continente, la próxima será la década de la implementación a escala.

Dentro de esta nueva visión de valorización, vemos que el reciclaje inclusivo ha permeado como tendencia el desarrollo de nuevas políticas públicas para la gestión de los residuos. En este sentido, el trabajo de los recicladores organizados y sus aliados durante años ha rendido frutos en el nicho específico de la gestión de residuos.

Así, lo primero a destacar es que en nueve países de la región identificamos procesos de elaboración y/o actualización de políticas y normativas relativas a la gestión de residuos en curso. Estos países son Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

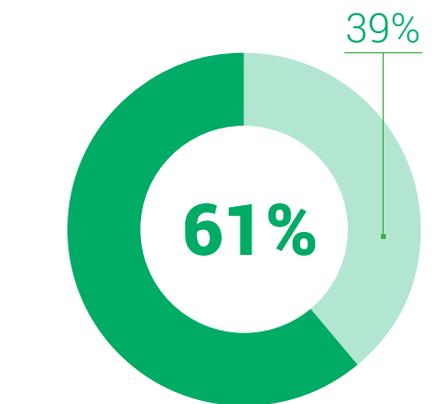
Por ejemplo, en República Dominicana se está actualmente tramitando un proyecto de ley de gestión de residuos con inclusión de recicladores. Dependiendo de variables políticas, este proyecto puede avanzar rápidamente y convertirse en ley, obligando a la separación en origen y recolección selectiva de reciclables. A la vez, en Uruguay, las autoridades se encuentran en un acelerado proceso de construcción de un proyecto de ley de residuos, donde se incluyen espacios de participación de los recicladores.

Creemos que estos procesos ratifican nuestra hipótesis relativa a que las políticas públicas para la gestión de los residuos están cambiando en la región.

Respecto de las políticas públicas para la gestión de residuos sólidos con un enfoque de reciclaje inclusivo, se observa que este es una tendencia en el 61% de los países del continente. Esto quiere decir que en las políticas públicas para la gestión de residuos de estos 11 países, los recicladores al menos son mencionados y se plantea la necesidad de su formalización en los nuevos sistemas. Este reconocimiento va desde pequeñas e incipientes menciones en la nueva ley general de residuos de Bolivia, hasta grandes programas apoyados por política pública y privada en Brasil o Colombia.

FIGURA 1

Países con políticas públicas con enfoque de reciclaje inclusivo en la región

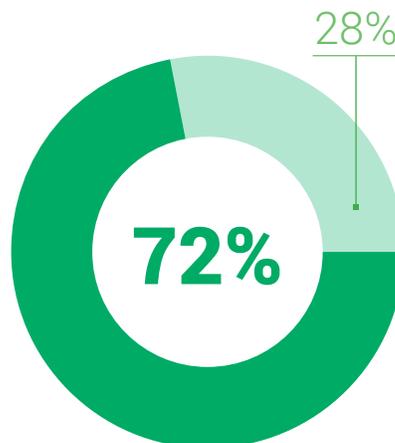


- Con políticas públicas con enfoque de reciclaje inclusivo
- Sin políticas públicas con enfoque de reciclaje inclusivo

Si bien observamos una tendencia general hacia el reciclaje inclusivo en la región, al concentrarnos sólo en las políticas públicas con enfoque de reciclaje inclusivo que están siendo implementadas el porcentaje disminuye a un 28%. Esto muestra que esta tendencia es muy reciente.

FIGURA 2

Países con políticas públicas con enfoque de reciclaje inclusivo implementadas



- Países con políticas públicas para el reciclaje inclusivo **no implementadas**
- Países con políticas públicas para el reciclaje inclusivo **implementadas**

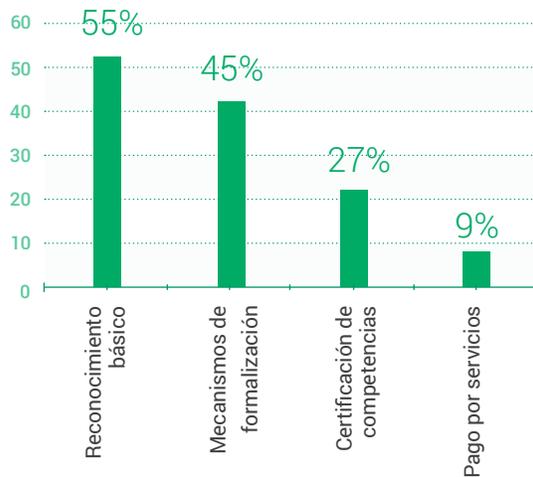
Así, países como Bolivia, Chile o Costa Rica tienen políticas públicas aprobadas el 2015 y 2016, que sin embargo todavía no se traducen en acciones concretas.

En lo que respecta al reconocimiento de los recicladores, de los 11 países que cuentan con políticas públicas para el reciclaje inclusivo, un 55% plantea sólo un reconocimiento básico, es decir, se reconoce la existencia de los recicladores (muchas veces denominado el “sector informal del reciclaje”), y se plantea la necesidad de apoyar su mejoramiento o formalización en los nuevos sistemas. Sin embargo, no llegan a plantear mecanismos concretos para que esto ocurra.

Finalmente, consideramos que solo un país, Colombia, cuenta con jurisprudencia que favorece el pago por servicio: esto, para la Red LACRE, es el máximo reconocimiento e indicador de inclusión de los recicladores en los sistemas formales de gestión de residuos sólidos. También debemos considerar las experiencias en Brasil y Ecuador, que han desarrollado sistemas suplementarios de remuneración a los recicladores.

FIGURA 3

Países y nivel de reconocimiento en las políticas públicas para el reciclaje inclusivo



Los desafíos observados

Del análisis aquí presentado, desprendemos al menos tres grandes desafíos para la región. Estos se refieren al rol de los municipios en la gestión de residuos, a la escala de intervención e implementación, y a la organización de los recicladores. Creemos que estos tres desafíos serán los más relevantes en los próximos años en la región y que, como mostramos a continuación, plantean una serie de riesgos y oportunidades que conviene considerar a la hora de diseñar políticas públicas con un enfoque de reciclaje inclusivo.

Uno de los principales resultados de esta investigación se refieren a que en todos los países analizados—a excepción de Panamá—la gestión de los residuos es una responsabilidad municipal. Esto implica que el rol de los municipios es clave, y es imposible concebir políticas con un enfoque de reciclaje inclusivo sin considerar a este actor. Así, y dada su relevancia en la gestión cotidiana de los residuos, son los municipios quienes—en concreto—otorgan a los recicladores el reconocimiento y la inclusión en sistemas formales de reciclaje.

Desde nuestra observación de la política nacional, el mayor desafío entonces es generar instrumentos de fomento para el reciclaje inclusivo como parte de políticas nacionales, que apoyen a los municipios en la implementación de sistemas locales de reciclaje inclusivo.

Además, es en éste ámbito de gestión donde aparece la incineración de residuos como una alternativa atractiva. Normalmente apoyada por un fuerte lobby, esta opción se presenta en muchos sentidos como una opción sustentable y atractiva para el desarrollo local. Sin embargo, existen serios riesgos de que estas medidas provoquen daño ambiental y necesiten de gran-

des cantidades de residuos para operar, es decir, sean incompatibles con otras iniciativas de valorización.

A este tipo de riesgos y desafíos son a los que los recicladores apunta al referirse a la “privatización de los residuos”. Iniciativas privadas o de colaboración público privada que amenazan seriamente su acceso futuro a residuos reciclables, ya sea porque buscan reciclar sin considerar a los recicladores de base en la cadena de recuperación, o porque consideran un destino diferente al reciclaje para los residuos reciclables: por ejemplo, su incineración.

Un segundo desafío observado se refiere a que muchos programas de reciclaje inclusivo son aún incipientes, forman parte de proyectos o programas puntuales, o de políticas y normativas recientes. Estas iniciativas suelen ser pilotos de pequeña o mediana escala, que no logran hacerse cargo de la gran realidad del reciclaje informal. En este escenario, es importante considerar tres elementos clave: primero, la cobertura de la implementación de los programas existentes, en su difusión y evaluación, y continuar haciendo esfuerzos de inclusión para alcanzar al mayor número de recicladores posibles. En segundo lugar, la necesidad de llevar adelante censos, catastros u otros instrumentos de caracterización de los recicladores de base a nivel nacional, que ayuden a orientar y focalizar políticas públicas: es muy difícil evaluar alcance, pertinencia, resultados o impactos de las acciones cuando desconocemos la población objetivo. En tercer lugar, y dado que todas estas acciones requieren de fondos para su financiamiento, un punto clave son los recursos asignados a los desafíos que se proponen: en muchas ocasiones no existe coherencia entre ambos esfuerzos.

Finalmente, existe un tercer desafío relativo a la organización de los recicladores. Uno de los aprendizajes más importantes del proyecto se refiere a constatar que la organización de los recicladores es un elemento fundamental a la hora de asegurar que los sistemas de gestión de residuos sean inclusivos y basados en el reconocimiento de su labor. Son las organizaciones de recicladores las que han permitido defender y posicionar derechos, lograr conquistas e implementar las políticas públicas de inclusión de recicladores a escala. Éste es el desafío clave que nos señalan procesos como el de Brasil o Colombia.

En un contexto generalizado de rápido cambio en los modelos de gestión de residuos en toda la región, la organización se vuelve indispensable, incluso más allá del contexto donde los recicladores se inserten. Las condiciones coyunturales y de política cambian, pero no la necesidad de inclusión y reconocimiento. Solo movimientos de recicladores fuertes y organizados pueden asegurar la permanencia de estos en el oficio.



Bibliografía



Argentina

- Ley No 9.088 Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y Residuos Asimilables a los RSU. Legislatura de la Provincia de Córdoba. Promulgada Febrero 26 de 2003.
- Ley No 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso. Sancionada Agosto 4 de 2004, Promulgada parcialmente Septiembre 3 de 2004.
- Ordenanza No 8.335 “Basura Cero”. Municipalidad de Rosario. Sancionada Noviembre 21 de 2008.
- Ordenanza No 10.661 “Basura Cero” de la Plata. Municipio de la Ciudad de la Plata, Provincia de Buenos Aires. Aprobada Diciembre 12 de 2009.
- Decreto No 1.215/10 para la Reglamentación de la Ley 13.592 de la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Promulgado 2010.
- Ley No 13.592 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Sin fecha.

Bolivia

- Ley No 1.333 del Medio Ambiente. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. Promulgada el 27 de Abril de 1992, Publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 15 de Junio 1992.
- Anteproyecto de Ley del Reciclador/Recicladora. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, Cámara de Diputados, Secretaría General. 24 Noviembre 2011.
- Ley No 755 de Gestión Integral de Residuos. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. Promulgada Octubre 28 de 2015.

Brasil

- Dias, S.M. 2011. Resumen del marco legal para la inclusión de los recicladores informales en el manejo de residuos sólidos en Brasil. “Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando”. Nota de política de WIEGO (Políticas urbanas), No. 7.
- Lei No 12.305 que Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Congresso Nacional do Brasil. Promulgada Agosto 2 de 2010.
- Lei No 12.300 que Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Promulgada Marzo 16 de 2006.

- Decreto No 7.404 que Regula a Lei No 12.305 que Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Presidência da República do Brasil. Promulgado Diciembre 23 de 2010.
- Decreto No 7.405 que Institui o Programa Pró-Catador. Presidência da República do Brasil. Promulgado Diciembre 23 de 2010.

Chile

- Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile. Aprobada Enero 17 de 2005.
- “Políticas Públicas para la Inclusión de los Recicladores de Base a Sistema de Gestión de Residuos Municipales”. Mesa de Trabajo para la Inclusión de los Recicladores de Base. Documento de Trabajo. Enero de 2013.
- Ley No 20.920 Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje. Congreso Nacional de la República de Chile. Promulgada Mayo de 2016.

Colombia

- Ley N° 142 Por la Cual se Establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan otras Disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Promulgada Julio 11 de 1994.
- Ley N° 511 Por la Cual se Establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje. Congreso de la República de Colombia. Promulgada Agosto 4 de 1999.
- Decreto N° 1.713 Por el Cual se Reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en Relación con la Prestación del Servicio Público de Aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en Relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Presidente de la República de Colombia. Promulgado Agosto 6 de 2002.
- Decreto N° 1.505 Por el Cual se Modifica Parcialmente el Decreto 1.713 de 2002, en Relación con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se Dictan Otras Disposiciones. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Promulgado Junio 4 de 2003.
- Ley N° 1.259 Por Medio de la Cual se Instaura en el Territorio Nacional la
- Aplicación del Comparendo Ambiental a los Infractores de las Normas de Aseo, Limpieza y Recolección de Escombros; y se Dictan otras Disposiciones. Congreso de la República Colombia. Promulgada Diciembre 19 de 2008.
- Ley N° 1.466 Por el Cual se Adicionan, el Inciso 2° del Artículo 1° (Objeto) y el Inciso 2° del Artículo 8°, de la Ley 1.259 del 19 de Diciembre de 2008. Congreso de la República Colombia. Promulgada Junio 30 de 2011.

- Decreto N° 2.981 Por el Cual se Reglamenta la Prestación del Servicio Público de Aseo. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Promulgado Diciembre de 2013.

Costa Rica

- Ley N° 8839 para la Gestión Integral de Residuos. Asamblea Legislativa de la república de Costa Rica. Junio 24 de 2010.
- Reglamento General N° 37567 a la Ley No 8839 para la Gestión Integral de Residuos. La Presidenta de la República de Costa Rica, La Ministra de Salud, El Ministro del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Publicado en La Gaceta: Diario Oficial, Marzo 19 de 2013.

Ecuador

- “Reciclaje Inclusivo y Recicladores de Base en El Ecuador: Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, 2014-2015”. Informe Técnico de la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR), 2015.
- Decreto Ejecutivo No 3516 de las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador. Propuesto 2003. Publicado en el Registro Oficial Suplemento #2, Julio 25 2006.
- Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS). Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2010.

El Salvador

- “Estudio sobre el Mercado Potencial del Reciclaje en El Salvador”. Meléndez, C.E., Ramírez, C.B., de Meléndez, V.R., Portillo, R.H. y Meléndez, K.M. Informe técnico encargado por el Gobierno de El Salvador. San Salvador, Enero de 2006.
- Decreto No 233 de la Ley del Medio Ambiente. Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Promulgada en 1998.
- Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos (PN-MIDS). Gobierno de El Salvador. Mayo de 2010.

Guatemala

- Decreto No 68-86 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Congreso de la República de Guatemala. Promulgado Diciembre 5 de 1986.
- Decreto No 90-2000 para la creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Congreso de la República de Guatemala. Promulgado Diciembre 5 de 2000.

- Decreto No 12-2002 del Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala. Mayo 9 2002.
- Acuerdo Gubernativo No 111-2005. Presidencia de la República de Guatemala. Abril 4 de 2005.
- Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos. Presidencia de la República de Guatemala. Abril 4 de 2005.
- Propuesta de Ley para la Gestión y Manejo Integral de los Residuos y Desechos. Congreso de la República de Guatemala. Entrada Noviembre 23 2010.

Honduras

- “Manejo de los Residuos Sólidos en Honduras”. Presentación PowerPoint por Ingeniera Raquel López y Dr. Alex Padilla. San Salvador, 29 Marzo 2007.
- Ley General del Ambiente (Decreto N° 104-93). Congreso Nacional de Honduras. Junio 8 de 1993.
- Reglamento para el Manejo integral de los Residuos Sólidos (Acuerdo Ejecutivo Número 1567-2010). Presidente Constitucional de la República de Honduras. 2010.

Nicaragua

- Ley No 217 General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Marzo 27 de 1996.
- Decreto No 47-2005 de la Política Nacional sobre la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Peligrosos y No Peligrosos. Asamblea Nacional y el Presidente de la República de Nicaragua. Aprobado Julio 21 de 2005.
- Ley No 645 de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana empresa. Presidente de la República de Nicaragua, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Aprobada el 24 de Enero del 2008, Publicada en La Gaceta No. 28. Febrero 8 de 2008.
- Alianza para el Reciclaje Inclusivo en Nicaragua (Convenio de Colaboración). Movimiento África '70, la Red de Emprendedores Nicaragüense del Reciclaje, la Asociación Club de Jóvenes Ambientalistas, la Asociación de Recicladores de Nicaragua y la Fundación AVINA. Enero 13 de 2014.
- Dictamen Ley Especial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Peligrosos y no Peligrosos (Propuesta). Asamblea Nacional de Nicaragua, Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Julio 9 de 2014.

Panamá

- Ley No 41 General de Ambiente de la República de Panamá. Asamblea Nacional de la República de Panamá. Promulgado Julio 1 de 1998.
- Decreto Ejecutivo No 34 por el cual se aprueba la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos. Presidente y Ministro de Economía y Finanzas de de la República Panamá. Promulgado y publicado en la Gaceta Oficial Digital Abril 4 de 2007.
- Anteproyecto de Ley 106 que Establece el Reciclaje de Papel, Latas de Aluminio y Botellas Plásticas Desechables e Instituciones Públicas. Asamblea Nacional de la República de Panamá. Presentado Septiembre 11 de 2014.
- Acuerdo No 124 por el cual se adopta la Política Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos y el Programa Basura Cero 2015-2035. Consejo Municipal de Panamá. Adoptado Septiembre 1 de 2015.

Paraguay

- “Análisis Sectorial de Residuos Sólidos en Paraguay”. Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, División de Salud y Ambiente de la República de Paraguay. Asunción Junio de 2001.
- Ley No 3.956 de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay. Congreso de la Nación Paraguaya. Sancionada Diciembre 24 de 2009.
- Decreto No 2794 por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Presidencia de la República del Paraguay. Promulgado Diciembre 16 de 2014.

Perú

- Ley No 27.314 General de Residuos Sólidos. Congreso de la República de Perú. Promulgada Julio 20 de 2000.
- Decreto Supremo No 12 de la Política Nacional del Ambiente. Ministerio del Ambiente. Publicado Mayo 23 de 2009.
- Ley No 29.419 que Regula la Actividad de los Recicladores. Congreso de la República de Perú. Promulgada Octubre 6 de 2009.
- Decreto Supremo No 5 que aprueba Reglamento de la Ley No 29.419. Presidente y Congreso de la República de Perú. Aprobado Junio 3 de 2010.

Puerto Rico

- Ley No 70 de la Autoridad de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico. Gobierno de la República de Puerto Rico. Promulgada Junio 23 de 1978.

- No 70 para crear un Programa de Reducción y Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico (Reglamento). Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Promulgada Septiembre 18 de 1992.
- Reglamento para la Reducción, Reutilización y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y la Autoridad de Desperdicios Sólidos. Aprobado Mayo 26 de 2004.
- Reglamento Procesal No 7.980 de Asistencia Económica para el Reciclaje. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y la Autoridad de Desperdicios Sólidos. Aprobado Enero 13 de 2010.

República Dominicana

- Ley No 64 General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales. Cámara de Diputados, el Senado y el Presidente de la República Dominicana. Agosto 18 de 2000.
- Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Santo Domingo. Febrero de 2014.
- Proyecto de Ley Sobre Manejo de Residuos Sólidos en la República Dominicana. Cámara de Diputados de la República Dominicana. Emitido Febrero 29 de 2015.

Uruguay

- “Información de base para el diseño de un plan estratégico de residuos sólidos”. Informe técnico de CSI Ingenieros, Pittamiglio Ingeniería y el Programa de Cohesión Social y Territorial ‘Uruguay Integra’. Montevideo. Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. Agosto de 2011.
- Uruguay Clasifica (PUC), MIDES-FOCEM, Edición 2010. “Diseño de Evaluación y Monitoreo y Presentación de Resultados finales”. Moreno, M., Rojo, V., Fernández, V. y Cosse, L. Documento de Trabajo No. 8, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Montevideo, Noviembre de 2011.
- Ley No 17.283 General de Protección del Ambiente de 2000. Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. Promulgada Noviembre 28 de 2000.
- Ley No 17.849 de Envases y Residuos de Envases. Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. Promulgada Noviembre 29 de 2004.
- Decreto No 260/007 de Reglamentación Uso envases no Retornables. Promulgado Julio 23 de 2007.

- Decreto No 182/013 de Reglamento de residuos sólidos industriales y asimilados. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Promulgado Junio 20 de 2013.

Venezuela

- Ley de Residuos y Desechos Sólidos. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Promulgada Octubre 13 de 2004.
- Ley de Gestión Integral de la Basura. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Diciembre 28 de 2010.

AGRADECIMIENTOS

Este documento fue posible gracias al financiamiento de la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR). Destacamos aquí el apoyo y continuo aliento de Ricardo Valencia.

Agradecemos especialmente a los delegados de organizaciones nacionales de recicladores de 11 países, quienes aportaron y validaron los capítulos de sus respectivos países.

El documento fue enriquecido con los generosos aportes de expertos y técnicos en distintos países, quienes leyeron versiones previas para cada país.

Agradecemos todos estos valiosos aportes; cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad nuestra.

DOCUMENTO DE LA RED LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE RECICLADORES (RED LACRE)

Autores: Álvaro Alaniz y Colombina Schaeffer

Asistente de investigación: Alex Berland

Colaboradores: Pamela Poo y Nicolás Rodríguez

Colaboradores por país:

Argentina

Cecilia Allen
Marcelo Loto
Pablo Schamber

Bolivia

Heiver Andrade
Karina Rivero

Chile

Juan Manuel Fernández

Colombia

Nohra Padilla
Federico Parra
Silvio Ruiz

Costa Rica

Marlén Chacón
Susy Lobo
Victoria Rudín

Ecuador

Laura Guanoluisa
Fernanda Solíz
Soledad Villaroel

El Salvador

América del Carmen
Sarmiento

Honduras

Clarisa Vega

Nicaragua

David Narváez

Panamá

Luisa Arauz
Juan Gaona
Yenny González
Gilberto Kalinder
Francisco Rivas

Paraguay

Marco Antonio
Guillén

Perú

Luis Miguel Artieda

Jorge Berrios

Juan Herrera
Justo Paucar

República Dominicana

Robinson García
Felipe Rosario

Uruguay

Lucía Fernández
Juan Carlos Silva

Venezuela

Jennyfer Méndez



MARZO 2017



Red
Latinoamericana
de Recicladores

IRR Iniciativa Regional para
el Reciclaje Inclusivo

CHILE SUSTENTABLE