



IMPLEMENTACION
DE LA LEY Y
REGLAMENTO QUE
REGULA LA
ACTIVIDAD DE LOS
RECICLADORES (LEY
N° 29419) EN LOS
GOBIERNOS LOCALES

Estudios de caso de la
Municipalidad de San
Luis y Santiago de
Surco, Lima

Themis Castellanos
Julio, 2014

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
ANTECEDENTES.....	3
MUNICIPALIDAD DE SAN LUIS	6
1. Antecedentes.....	6
2. Desarrollo de experiencia.....	7
2.1. Principales actividades realizadas	8
2.2 Actores participantes.....	13
3. Lecciones aprendidas.....	14
3.1. Aciertos.....	14
3.2. Dificultades.....	15
3.3. Propuestas	16
4. Perspectivas a futuro	18
MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO DE SURCO	20
1. Antecedentes.....	20
2. Desarrollo de la experiencia.....	21
2.1. Actores participantes.....	21
2.2. Principales actividades realizadas	23
3. Lecciones aprendidas.....	26
3.1. Aciertos.....	26
3.2. Dificultades.....	27
3.3. Propuestas	28
4. Perspectivas a futuro	28
COMENTARIOS FINALES.....	30
REFERENCIAS.....	32
ANEXO 1: METODOLOGÍA	33
ANEXO 2: GUÍA BÁSICA DE ENTREVISTA.....	35

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al informe de dos estudios de caso sobre buenas prácticas en la aplicación de la Ley N° 29419 y su reglamento en dos gobiernos locales de Lima Metropolitana: el caso de las Municipalidades distritales de San Luis y Santiago de Surco.

Los estudios se realizaron a pedido de *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (WIEGO), institución que desde el 2011 desarrolló el proyecto “Empoderamiento Legal de los Trabajadores en la Economía Informal” conjuntamente con el Instituto Sindical de Cooperación para el Desarrollo (ISCOD). El proyecto tenía como objetivo general contribuir significativamente al desarrollo de un marco normativo favorable para los trabajadores y las trabajadoras con empleo informal. Es así que se contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras del empleo informal para participar en los procesos de reformas legales y su aplicación. Durante la segunda etapa del proyecto se continuó desarrollando actividades de fortalecimiento de capacidades de los trabajadores, acciones de incidencia y el cumplimiento de la legislación vigente para estos sectores.

Uno de los sectores de trabajadores con los que se trabajó fueron los recicladores, en un contexto en el cual ya se aprobó el marco normativo para esta actividad económica. La *Ley de Recicladores N°29419* se promulgó en octubre de 2009 y regula las actividades de los trabajadores del reciclaje para lo cual establece su protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral, así como promueve su formalización, asociación y contribución a mejorar el manejo eco-eficiente de residuos sólidos en el país. Sin embargo, la implementación de la reglamentación no está siendo el adecuado debido a la falta de voluntad política de los gobiernos locales y al hecho que las instancias responsables de velar por su cumplimiento (Ministerio de Ambiente, Salud, entre otros) no tienen competencias para fiscalizar a los gobiernos locales.

No obstante, es posible identificar municipalidades que sí han avanzado en el proceso de implementación de la ley, promoviendo la formalización de los trabajadores del sector reciclaje, la formación de asociaciones, así como el manejo adecuado de los residuos sólidos y su respectivo reaprovechamiento. Estos casos, como los de las Municipalidades de San Luis y Santiago de Surco, han mostrado en la práctica ser beneficiosos para la comunidad, el gobierno local y los recicladores.

El presente informe documenta los procesos en la implementación de la ley de los recicladores en dos distritos de Lima Metropolitana: San Luis y Santiago de Surco.

ANTECEDENTES

Durante la primera década del milenio fue de suma importancia para la legislación ambiental. La *Ley N°2731 General de Residuos Sólidos*, y su reglamento del 2004, establece competencias específicas en el sistema de gestión de residuos sólidos a las municipalidades. Las municipalidades provinciales son responsables de regular y fiscalizar la gestión de residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de limpieza pública en su jurisdicción. Para ello tienen también bajo su responsabilidad la planificación de la gestión integral de residuos sólidos. Por su parte, las municipalidades distritales tienen competencias específicas como la prestación adecuada del servicio de limpieza, así como la recolección y transporte de residuos sólidos, debiendo garantizar una adecuada disposición final de los mismos. También deben determinar las áreas de disposición final de residuos sólidos.

A nivel Metropolitano, la Ordenanza N° 295 del año 2000 la Municipalidad de Lima Metropolitana crea el Sistema Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos, entró en vigencia posteriormente (2002) y es posteriormente modificada (2003). Esta normativa significaba que los distritos debían contar con sus planes de gestión de residuos sólidos (PIGARS).

En este contexto de construcción de la normativa, los y las recicladores inician, por su parte, procesos de organización a nivel nacional. Es así que se constituyen organizaciones de trabajadores recicladores, con el objetivo de promover sus derechos y reconocimiento, como la Federación Nacional de Recicladores del Perú - FENAREP, creada en 2005, el Movimiento Nacional de Recicladores (MNRP), fundado en 2008 y la Asociación Civil Nacional de Recicladores del Perú constituida en 2010. Desde estas organizaciones se han venido planteando propuestas y discutiendo iniciativas para lograr el reconocimiento de sus derechos laborales y sociales.

Este proceso de incidencia, tendrá un momento cumbre en la promulgación de la Ley N° 29419. La *Ley que regula la actividad de los recicladores N°29419* se

RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

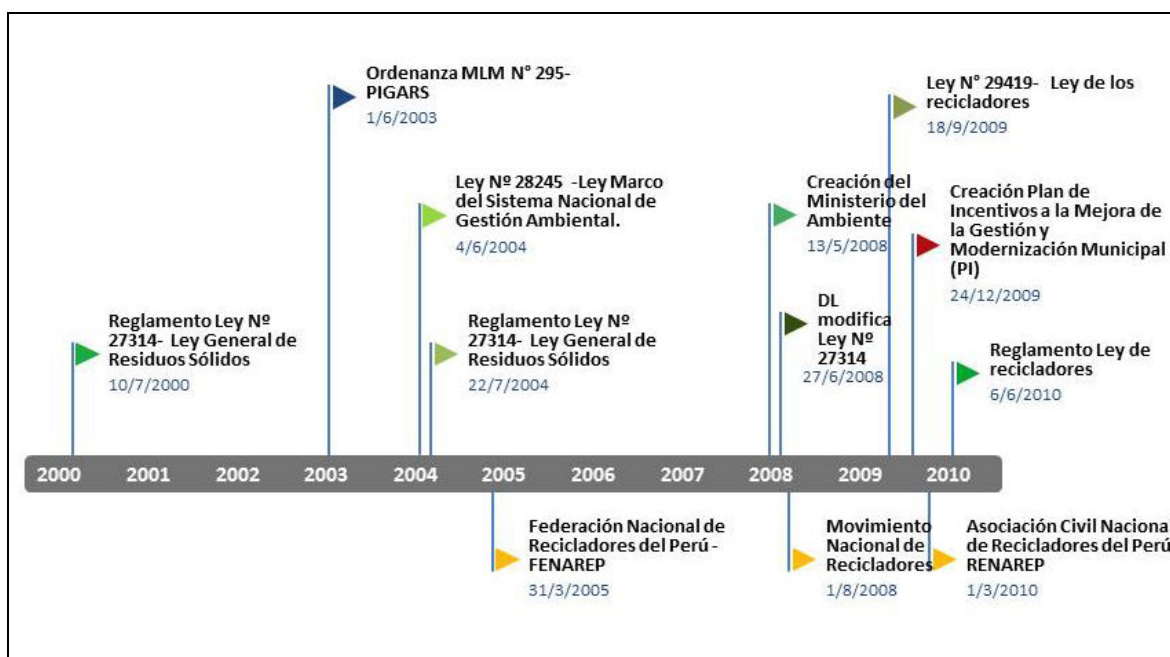
De acuerdo a Ley N° 29419 las municipalidades provinciales y distritales son responsables de:

- Elaborar e implementar el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en el ámbito de su jurisdicción.
- Incorporar en el PIGARS o en el Plan de manejo de residuos sólidos, según corresponda, el Estudio Situacional de Reciclaje, el Plan Técnico Operativo para la recolección selectiva, y el Programa de Educación y Comunicación Pública.
- Incorporar un reporte de la implementación del Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, como parte de los informes anuales sobre el manejo de los residuos sólidos.
- Coordinar con el Ministerio de Salud, la realización de programas de vacunación contra el tétano y Hepatitis B, dirigidas a los integrantes de organizaciones de recicladores con personería jurídica.
- Implementar programas de incentivos para la promoción de la segregación de los residuos sólidos en la fuente.
- Fiscalizar las actividades de segregación y recolección selectiva y formalización de recicladores.
- Sistematizar los registros que utilizan las organizaciones de recicladores, respecto a las cantidades de residuos sólidos que son reciclados.
- Conducir el registro de las Organizaciones de recicladores autorizados legalmente establecidas e inscritas en los Registros Públicos.

promulgó en octubre de 2009 y es el marco normativo que regula las actividades de los trabajadores del reciclaje. Esta Ley y su reglamento definen entre las competencias de los gobiernos locales establecer las políticas y medidas destinadas a la gestión ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción; así como función de implementar programas de formalización de recicladores y recolección selectiva de residuos sólidos. Es decir, el marco normativo vigente reconoce que la municipalidad es el nivel de gobierno responsable de implementar un sistema local de gestión de residuos sólidos y que los recicladores sean parte del mismo. Para ello, las municipalidades deben promover la formalización de los recicladores a través de asociaciones que cumplan con un conjunto de requisitos.

Gráfico N° 1

Perú: Marco normativo sobre residuos sólidos



Fuente: Normas legales. Elaboración propia.

Como se ha señalado con anterioridad, en la actualidad los gobiernos locales han tenido dificultades para incorporar a los recicladores en su gestión de residuos sólidos. Por un lado, los recicladores en los distritos no necesariamente están organizados o su organización requiere de desarrollar capacidades para ser integrados como prestadores de servicio. Más aún, su trabajo no necesariamente se realiza en el territorio de un solo distrito. Además, en muchos casos las municipalidades no solamente no coordinaban con los recicladores, sino que tenían ordenanzas específicas que prohibían el trabajo de los recicladores y desarrollaban acciones de control y vigilancia.

Para muchos gobiernos locales formalizar y reconocer a los recicladores ha significado un esfuerzo y recursos, incluso cambio de su normativa. Hasta el momento son una minoría de municipalidades que están implementando la ley por falta de voluntad política de los gobiernos locales y al hecho de que las instancias responsables de velar por su cumplimiento (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud, entre otros) no tienen competencias para fiscalizar a los gobiernos locales.

Desde el Estado se ha establecido como una meta la implementación de programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos por parte de los gobiernos locales. Es decir, al cumplimiento de esta meta la municipalidad recibe una transferencia de recursos adicional como parte del “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”(PI), instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR).¹ De esta manera, para el año 2013, 205 municipalidades ya implementaron programas de segregación en la fuente y 98 han incorporado a recicladores organizados y formalizados en el proceso de recolección selectiva de los residuos sólidos (SINIA 2014). Estos datos muestran que hay mucho por trabajar para que se constituyan, no solamente los programas de segregación, sino también los sistemas locales de gestión de residuos sólidos que garanticen su sostenibilidad.

Sin embargo, es posible reconocer avances en algunas municipalidades distritales como, por ejemplo, las de San Luis y Santiago de Surco. En ambos casos los gobiernos locales iniciaron su trabajo en el reciclaje y/o con recicladores con anterioridad a la aprobación de la Ley de recicladores pero sus diferencias socio-económicas y sus capacidades institucionales instaladas muestran desafíos diferentes. En respuesta, las asociaciones de recicladores también tienen roles distintos y han establecido relaciones con los gobiernos locales que tienen sus particularidades.

¹ El PI realiza transferencias condicionadas de recursos financieros adicionales al presupuesto institucional de los gobiernos locales por el cumplimiento de metas que deben cumplirse en un período de tiempo determinado. El objetivo principal es impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad. El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) fue creado mediante Ley N° 29332 y modificado mediante Decreto de Urgencia N° 119-2009; se incorpora en las Leyes de Presupuesto del Sector Público de cada año y se reglamenta anualmente mediante Decreto Supremo. Los incentivos económicos están destinados a mejoras en determinadas áreas de la gestión municipal, como la meta de implementar programas de segregación de residuos sólidos en la fuente, meta que es evaluada por el Ministerio de Ambiente.

MUNICIPALIDAD DE SAN LUIS

El distrito de San Luis está ubicado en la zona central de la ciudad de Lima. Tiene una ubicación estratégica ya que se encuentra en la intersección de vías de comunicación nacionales como son la Panamericana Sur y la Carretera Central. El distrito se encuentra muy cerca de importantes conglomerados industriales y comerciales.

1. ANTECEDENTES

Las primeras actividades realizadas entre la Municipalidad y los recicladores del distrito se remontan al 2005. En este momento el alcalde Fernando Durand se encontraba en su primer período de gestión.²

En este contexto ya se habían conformado las primeras organizaciones de recicladores y se estaban produciendo iniciativas para trabajar la problemática de los residuos sólidos a nivel nacional pero también metropolitano. Una de estas iniciativas fue iniciada por la Municipalidad de Lima Metropolitana que planteó realizar un piloto en dos distritos para la implementación del PIGARS, uno de los cuales fue San Luis.³

Es a partir de esta participación en el piloto que el trabajo de la Municipalidad de San Luis, a través de la Gerencia de Servicios a la Ciudad, identifica a los recicladores y se les compromete a participar en actividades. Fueron dos actividades principales las que se desarrollaron:

- 1) La inscripción de recicladores: se inscribieron 100 recicladores constituyendo una primera base de datos que consignaba los datos personales.
- 2) Actividades de sensibilización con el objetivo de implementar programa piloto de segregación.

Estas actividades permitieron al personal técnico de la municipalidad conocer la problemática del reciclaje en el distrito y conocer las características del reciclaje. Este aprendizaje fue central para que las autoridades de la municipalidad dieran el respaldo político a la propuesta de iniciar un plan piloto propio. Este piloto se ejecuta desde la Sub Gerencia de Limpieza Pública y Saneamiento Ambiental, área que además estaba consciente del malestar vecinal por el deficiente servicio de servicio de limpieza. La propuesta inicial era muy simple: no se podía

² Fernando Durand fue alcalde de San Luis en los períodos 2003-2006 y 2007-2010.

³ La Municipalidad de Lima Metropolitana en el 2005 inició su trabajo con todas las municipalidades distritales: a través de talleres elaboró un diagnóstico y el plan integral de gestión ambiental y residuos sólidos (PIGARS) a nivel distrital.

SAN LUIS: DATOS GENERALES

El distrito tiene una población de 57, 530 habitantes de acuerdo a estimaciones oficiales (INEI 2014) y una superficie de 3,5 km².

Acceso a agua potable (red pública)	11 522 Viv.
Alfabetismo	49 516 Pers.
Pobreza total (2009)	7.1 %
Pobreza extrema (2009)	0.2%
Acceso a telefonía fija	67.3 %
PEA	25 476 Pers.
Desnutrición crónica (<5 años)	3.2 %

Se calcula que en el distrito se producen 21,204 toneladas de residuos sólidos, es decir, 1.05 kg. por persona por día (MINAM 2012). En el 2011 se calculó que el 79,1% del total de residuos sólidos fue recolectado y dispuesto adecuadamente.

seguir persiguiendo a los recicladores ya que no se contaba con los recursos necesarios para ejercer una vigilancia estricta. Además, en el distrito y áreas muy cercanas estaban concentrándose locales de reciclaje informal.

La propuesta inicial fue “acercar a los recicladores” al trabajo municipal, es decir, integrarlos a los servicios que realiza la municipalidad por la limpieza pública. De esta manera, se les incluyó en la solución de la Municipalidad para iniciar la mejoría de la prestación del servicio de limpieza pública a los vecinos. Para ello había que establecer una relación entre la Municipalidad y los recicladores, “ganarse” a los recicladores que desconfiaban de la Municipalidad ya que hasta ese momento eran fuertemente perseguidos y sufrían decomisos de sus triciclos y material recolectado.

Las primeras actividades organizadas entre la Municipalidad con la comunidad en las que participaron los recicladores fueron las “Limpiezas de techos”. Estas eran actividades que se realizaban de acuerdo a un cronograma en un vecindario determinado. La Municipalidad se encargaba de difundir la actividad. Los recicladores tenían un rol importante ya que ayudaban a los vecinos a recolectar los objetos acumulados en sus techos que ya no necesitaban o estaban en desuso. Estos residuos eran acumulados y trasladados por los camiones de limpieza de la Municipalidad. A cambio de su apoyo en estas campañas los recicladores estaban autorizados de quedarse con el material recolectado para su comercialización. Los recicladores se quedaban con todos los residuos que tenían un valor comercial en el mercado de reciclaje; aquellos materiales peligrosos o que no tenían valor se quedaban con la Municipalidad que se responsabilizaba de su disposición final. Así como esta limpieza de techos se coordinaron baldeo y limpieza de calles y espacios públicos.

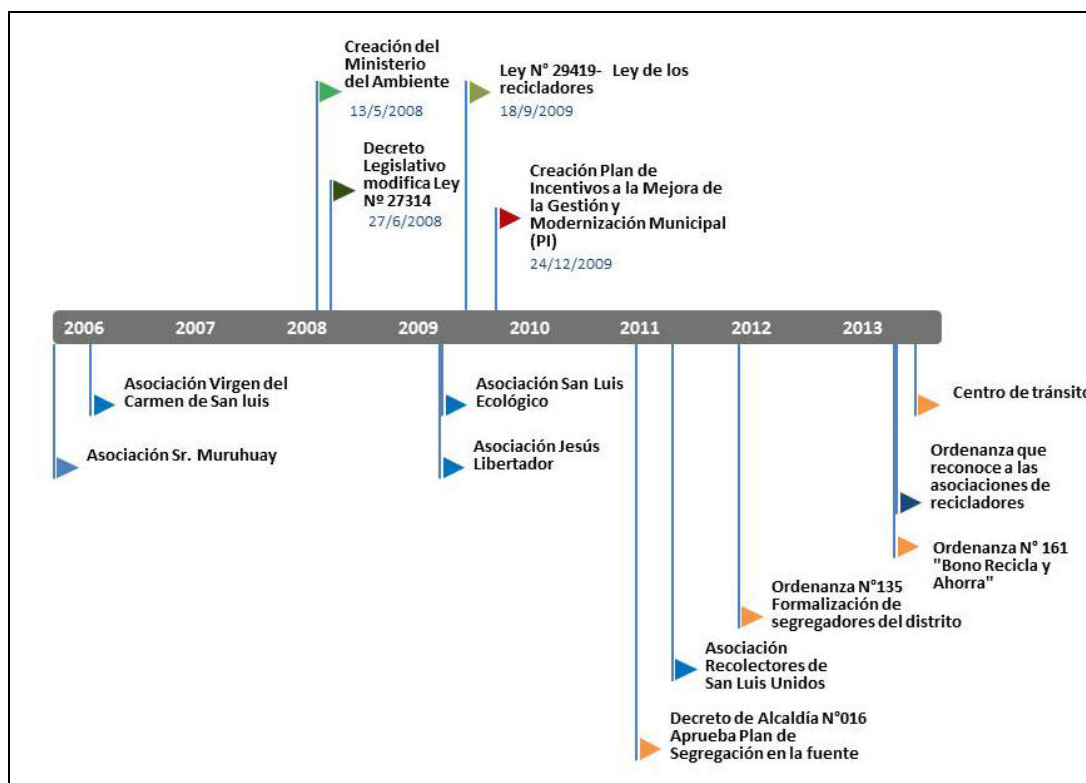
La importancia de este trabajo es que se estableció una nueva relación entre la Municipalidad y los recicladores participantes. La Municipalidad desde entonces, con sus altibajos, siguió recurriendo a los recicladores en otras actividades de servicio de limpieza municipal. Hay que agregar que de este primer registro de recicladores, aproximadamente 50 se encuentran formalizados en la actualidad. Por otro lado, es importante reconocer que de esta primera experiencia se mantiene un trabajador municipal nombrado que ha permanecido a través de las diferentes gestiones y aporta con su experiencia.

2. DESARROLLO DE EXPERIENCIA

Es a partir de la promulgación de la *Ley de los recicladores* el 2009 que la Municipalidad de San Luis inicia el proceso de implementarla para lo cual, el primer paso fue iniciar el proceso de formalización de los recicladores.

Es así como a finales del 2009 se inicia un proceso de capacitación y de sensibilización con los recicladores con el objetivo de que se organicen y conformen asociaciones. En ese momento ya estaba constituida una asociación “Asociación de Segregadores de Residuos Sólidos Virgen del Carmen” quienes se habían conformado años atrás y que era parte de la Federación Nacional de Recicladores del Perú – FENAREP. Hay que tener en cuenta que las acciones para implementar la formalización de los recicladores se inician de manera muy temprana por propia iniciativa de la municipalidad.

Gráfico N° 2
San Luis: Línea de tiempo



Fuente: Elaboración propia

2.1. PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS

La implementación del programa de segregación ha sido el resultado de un proceso largo, que ha llevado varios años. A continuación describimos las principales actividades realizadas tanto por la Municipalidad como por los recicladores que han sido consideradas de mayor importancia en el proceso.

- **Capacitación**

La municipalidad realiza las capacitaciones antes que el Ministerio del Ambiente desarrolle los módulos de capacitación. Las capacitaciones realizadas a los recicladores se desarrollan en temas básicos: cuidado de la salud ocupacional, manipulación de materiales peligrosos y fortalecimiento de capacidades organizativas. Se trabajó con los recicladores los requisitos para su formalización, enfatizando que el uso de los uniformes era una exigencia para formalizarse.

- **Acompañamiento y asesoría a los recicladores para su organización**

Una de los esfuerzos más importantes de la municipalidad estuvo en el acompañamiento de los recicladores para que se organicen y registren sus asociaciones legalmente. Para los recicladores organizados fue importante contar con una relación previa con la Municipalidad.

Un punto importante, que sumó al proceso, fue que la Municipalidad reconocía desde el inicio que en el distrito se encontraban dos tipos de recicladores, cada uno con una forma de trabajo definida. El primer tipo es conocido de manera genérica como reciclador, es decir, el segregador que va por las calles “buceando” entre las bolsas de basura domiciliaria o de los comercios. El otro tipo es denominado “compra-venta” –también denominado *ropavejero*—que va por las calles comprando por una mínima cantidad ropa, botellas, periódicos, muebles y otros residuos. Desde un inicio la Municipalidad reconoció ambas formas de trabajo y los consideró para reconocerlos.⁴

Es así que cuando inicia la convocatoria para que los recicladores del distrito participen en el proceso de formalización, convoca tanto a la asociación “Virgen del Carmen” como a una segunda asociación que se había conformado en el distrito el 2006: la “Asociación Señor de Muruhuay” el 2006 y que está conformada por recicladores que realizan compra-venta por las calles del distrito.

A través del proceso de acompañamiento y asesoría a las asociaciones, éstas fueron organizándose para realizar sus trámites para la formalización y reunir fondos para solventar los mismos. Una inversión importante para los recicladores fue costearse los uniformes. En un inicio cada asociación tenía un uniforme diferente.

- Diseño participativo de instrumentos normativos

Durante el 2010 se trabajó en los instrumentos de gestión y planificación para el funcionamiento del Programa de Segregación. Una característica de este proceso es que los instrumentos normativos fueron diseñados de manera participativa. También se desarrollaron los instrumentos requeridos por las asociaciones para su gestión interna.

El 2011 se inicia la gestión del nuevo alcalde Ricardo Castro, con lo cual hay cambios en los funcionarios pero también en el equipo a cargo del programa. Sin embargo, ya para el 2011 se contaba con el aliciente del Plan de Incentivos con lo cual las metas del programa son retomadas. A través de un Decreto de Alcaldía en el 2011 se aprueba el Plan de Segregación de residuos sólidos en la fuente. Para ese momento estaban reconocidas dos asociaciones “Virgen del Carmen” y “Señor de Muruhuay”.

El Plan de segregación se inicia en el sector del distrito donde se ubican las urbanizaciones, es decir, las zonas residenciales. Una de las características de estas urbanizaciones es que están organizados y tienen una relación con la Municipalidad por lo cual, se facilita su empadronamiento en el programa.

De manera complementaria se diseñan sub-programas como parte del sistema distrital de gestión de residuos sólidos y promover el reuso y reciclaje. Con lo cual se garantiza la participación de los recicladores de varias formas (ver cuadro siguiente).

- Centro de acopio municipal de tránsito

⁴ Por este reconocimiento de los segregadores compra-venta se presentaron algunas tensiones con el Ministerio de Trabajo. Se concluyó entonces la necesidad de construir un “perfil del reciclador”, proceso en el participó el organismo no gubernamental Ciudad Saludable.

Desde un inicio se consideró la necesidad de contar con un área de almacenamiento para los materiales reciclables de las asociaciones. La meta es que los recicladores mejoren sus condiciones de vida recibiendo más por los reciclables al realizar ventas colectivas y no, como ahora, de manera individual y al menudeo.

Sin embargo, para la Municipalidad este era un punto de varias complicaciones. Primero, porque las especificaciones técnicas presentes en la norma son muy exigentes y requieren una aprobación de DIGESA y una inversión considerable para su acondicionamiento. Segundo, la inversión de contar con un centro de acopio es una inversión que sobrepasa las posibilidades reales de los recicladores. Tercero, aunque el equipo técnico estaba de acuerdo de la necesidad de este espacio para que sea empleado por el programa, las autoridades no lo consideraban una prioridad.

Es así que las primeras solicitudes se realizan el 2008 y es finalmente en el 2013 se destina un terreno de 500 metros. De acuerdo a la normativa este local habilitado no es un centro acopio y tratamiento. El “Centro de acopio municipal” es de:

“(…) propiedad de la Municipalidad de San Luis y está “al servicio de los recicladores por tiempo necesario para el cumplimiento del programa de segregación de residuos sólidos en el distrito de San Luis hasta llegar al 100% de viviendas ejecutando el reciclaje o participando en los diferentes programas de segregación y prácticas de reciclaje.” *Documento presentación de Programa- Municipalidad de San Luis.*

Como “centro de acopio en tránsito”, por lo tanto no está permitido realizar tratamiento a los residuos re aprovechables porque no cumple con los requisitos de DIGESA. El centro está ubicado en un lugar muy estratégico: en la intersección de la Av. Circunvalación con Av. Arriola. No está rodeado de viviendas, más bien está muy cerca de conglomerados comerciales y mercados.

CENTRO DE ACOPIO MUNICIPAL

Es un local de 500 metros que ha sido acondicionado con planchas de material reciclado proporcionado por la empresa Tetra Pak. La Municipalidad ha dispuesto personal para supervisar el ingreso y salida de los ingresos, así como la firma de las formas de ingreso de materiales. El centro cuenta con servicios higiénicos que se está mejorando.

Cada asociación tiene un área de 14 mts² donde los y las recicladores dejan el material recolectado, guardan sus triciclos. Cada asociación es responsable de techar su espacio para proteger sus materiales.

Se cuenta con una balanza para realizar el pesaje. Los y las recicladores coordinan entrega de fichas de pesaje. Aún no hacen ventas conjuntas y la contabilidad de material es por reciclador, de manera individual.

No hay energía eléctrica por seguridad, así que solamente se trabaja de día.

Hasta el momento, todas las asociaciones participan colectivamente de recolectar Tetra Pak, material que entregan a la empresa en compensación por las planchas proporcionadas.



“Todo esto ha sido un proceso que ha tenido sus avances y retrocesos, ha tenido dificultades. Algunas veces ha tenido sus tensiones pero poco a poco se va consolidando, se va avanzando.” Sr. Adolfo León.



Municipalidad de San Luis: Ruta de la cadena de reciclaje de sub programas

Nombre del programa	Descripción de la segregación	Recolección selectiva a cargo de:	Comercialización a cargo de:	Almacenaje o acondicionamiento	Tratamiento o previo	Destino final
Sub Programa de Segregación de residuos reciclables domiciliarios	Segregadores acopian de domicilio residuos reciclables. Otorgan bolsa que recogen semanalmente. Vecinos empadronados y sensibilizados por la Municipalidad	Recicladores	Recicladores	Centro de acopio de residuos reciclables de la Municipalidad	Ninguno	Empresas de comercialización de residuos sólidos
Sub programa "Reciclaje solidario"	Municipalidad otorga contenedores para almacenar residuos reciclables a vecinos organizados por urbanizaciones. Juntan, administran y comercializan materiales para mejorar ambiente.	Vecinos organizados en comités que seleccionan en sus hogares los residuos reciclables y los llevan a los contenedores. Hay administrador que da cuentas.	El coordinador y comité de vecinos se encargan de administrar estos materiales y una empresa comercializadora formalizada acopia residuos pudiendo ser también a través de segregadores formalizados.	Se almacena o acondiciona en contenedores apropiados que reúnen las condiciones técnicas sanitarias apropiadas	No hay tratamiento a los residuos recuperados	Empresas comercializadoras formalizadas de residuos sólidos comercializan a fábricas recicladoras.
Sub programa "Reciclaje compra-venta"	Los segregadores de este programa compran artículos en desuso, los acondicionan, reparan, renuevan y luego los comercializan.	Los segregadores de reciclaje compra-venta están a cargo de la recolección de artículo en desuso para su tratamiento o renovación y venta.	La comercialización de estos artículos está a cargo de los segregadores de reciclaje compra-venta.	Los segregados de reciclaje compra-venta almacenan sus artículos en área de segregación y/o los transportan directo a la zona de venta.	Hay reparaciones a algunos en artículos.	Gran parte de artículos son adquiridos en el distrito de La Victoria; otros materiales se venden a empresas comercializadoras formalizadas.
Sub programa "Reciclaje techos limpios"	Vecinos acopian en techos residuos recuperables y la municipalidad programa su recolección conjuntamente con los segregadores.	Municipalidad y segregadores. Luego de acopiar residuos recuperables, la municipalidad se lleva los inservible y segregadores lo reciclable.	Los segregadores reparan algunos artículos y los comercializan o venden materiales como materia prima.	Los segregadores acopian o almacenan en el área de almacenaje para su posterior comercialización.	Hay reparaciones a algunos artículos para reuso. No hay tratamiento para el resto de material.	Empresas comercializadoras comercializa a fábricas. Artículos reparados son adquiridos en puntos de venta.

Fuente. Municipalidad de San Luis- Sub Gerencia de Limpieza Pública y saneamiento Ambiental.

2.2 ACTORES PARTICIPANTES

- Municipalidad de San Luis

Este piloto se realiza desde la Sub Gerencia de Limpieza Pública y Saneamiento Ambiental que pertenece a la Gerencia de Servicios a la Ciudad. Pero es el Sr. Adolfo León quien ha estado de las primeras actividades relacionadas con la segregación. El Sr. León representa para esta experiencia la continuidad y las propuestas técnicas gracias a que es un funcionario nombrado que conoce muy bien la Municipalidad ya que tiene 27 años de servicio. Actualmente es Inspector Sanitario y no le dedica el 100% del tiempo al Programa.

En este sentido, el Programa de Segregación se desarrolla con limitaciones de recursos humanos.

- Asociación de recicladores

Actualmente hay cinco (05) asociaciones formalizadas que reúnen a 100 recicladores. 20 mujeres y 80 hombres, en su mayoría no viven en el distrito sino en distritos aledaños. Como se ha señalado, inicialmente al programa habían ya conformadas dos asociaciones. Virgen del Carmen y Señor de Muruhuay. Sin embargo, estas asociaciones han tenido tensiones internas que han devenido en grupos que se han separado y unido a otras asociaciones, o conformado otra organización. Este es el caso de la “Asociación San Luis Unidos” grupo separado de Virgen del Carmen. Otras dos organizaciones son mixtas, es decir, reúnen recicladores y compra-venta: “Asociación Jesús El Libertador” y “Asociación San Luis Ecológico”.

A través de la Ordenanza N° 135 de febrero del 2012, la Municipalidad reconoce la formalización de los segregadores de residuos sólidos del distrito.

- Vecinos

Como se ha señalado son las urbanizaciones de Cahuache, Villa jardín y Javier Prado las que participan en el Programa de Segregación. Los vecinos participantes están empadronados y reciben beneficios tributarios por participar en el Programa de Segregación.

Este “Bono San Luisino” o *Bono recicla y ahorra* se aprobó por ordenanza en julio del 2013 y está organizado en cuatro escalas: la primera escala recibe un descuento de 15% mensual por arbitrio de limpieza pública que es descontado en el siguiente mes. La segunda escala es de 12%, la tercera de 9% y la cuarta de 6%. Las escalas corresponden a la cantidad de entregas de material reciclable, debidamente acreditado. La primera escala se logra al realizar cuatro entregas al mes.

Los recicladores en este sistema tienen una relación directa con los vecinos y vecinas de las zonas por donde trabajan y promueven el programa. En algunos casos esta relación ya es frecuente y se mantiene por muchos años. En otras, hay aún desconfianza ya que, como señaló una vecina: “a veces no tienen uniforme, a veces les toca venir y no vienen”. Pero también hay mucho trabajo que hacer para promover el reciclaje entre la

comunidad ya que hay vecinos inscritos pero que no cumplen con las entregas o no cuidan los materiales de manera adecuada.

Por otro lado, los vecinos y recicladores se quejan de que hay muchos recicladores informales en el distrito que abren las bolsas de basura y ensucian las calles. La limpieza pública del distrito no es percibida como eficiente por los vecinos entrevistados.

- Asesoría técnica y Cooperación

Aunque no ha estado involucrada directamente, la cooperación internacional ha estado presente a lo largo de esta experiencia. La municipalidad ha realizado actividades acompañadas por equipos del MINAM así como del organismo no gubernamental “Ciudad saludable”. Personal municipal así como los recicladores han asistido a capacitaciones y participado en programas de otras instituciones. Un ejemplo concreto es la asesoría que recibió el Sr. León para la preparación de un proyecto de Inversión Pública por parte del MEF y de “Ciudad Saludable”.⁵ También se ha contado con el apoyo de la empresa tetra Pak que capacitó a los recicladores en cinco oportunidades.

Recién está por firmarse un convenio institucional entre la Municipalidad y Ciudad Saludable para recibir apoyo técnico y realizar estudios sobre caracterización de residuos sólidos y reciclaje para apoyar con la formalización.

3. LECCIONES APRENDIDAS.

“El reciclaje como toda actividad económica está sujeta a oferta y demanda. [Los recicladores]no van a ir a un lugar donde no hay nada. Mal hace el funcionario en decir “no, que vaya allá porque quiero que vaya allá porque tiene que haber un orden. Así no funciona esto. Si queremos que funcione es: si los vecinos no quieren recicladores en la calle que hagan reciclaje en su casa. Cuando vea que no hay nada en la bolsa ya no van a venir porque no hay.” Adolfo León- Funcionario

Durante el desarrollo de la experiencia, de acuerdo a los entrevistados y entrevistadas, ha sido posible identificar un conjunto de lecciones aprendidas, algunas derivadas de las dificultades que se enfrentaron y/o de la manera en que se afrontaron determinada problemática que posteriormente mostró ser acertada.

3.1. ACIERTOS

- Para la gestión es importante que las actividades relacionadas al programa se incluyan en los instrumentos de gestión y planificación como el POI. Esta es una forma de garantizar la continuidad de un Programa que es vulnerable a los cambios de autoridades.
- Enfoque de inclusión: Mujeres recicladoras son minoría en las organizaciones y también en el programa (20%). Es por ello que, de acuerdo al cronograma, los materiales

⁵ El PIP fue aprobado por el MEF en el 2010 pero no llegó a implementarse; probablemente un factor fue el cambio de gestión municipal.

reciclables producidos por la municipalidad y de decomisos por inspecciones sanitarias son entregados se les entrega a las mujeres recicladoras.

Se ha mantenido una permanente preocupación para que los recicladores tengan claro cuál es el rol de la Municipalidad, sus responsabilidades y compromisos. Por ejemplo, apoyo de la municipalidad para uniformes por ejemplo si organizaron actividades pro fondos facilitaron local pero cada asociación logró financiar su uniforme. La Municipalidad ha tenido que legitimarse en su rol ya que existe la idea de que la Municipalidad tiene sus intereses de negocio y van a pagar por reciclaje o vender los materiales, o que va a imponer restricciones para vender o fijar precios más bajos al mercado: “no es así, la Municipalidad no puede comprar ni vender nada.”

3.2. DIFICULTADES

- En tanto programa municipal es vulnerable a los cambios de autoridades o a decisiones que tienen un impacto en los procesos y en cómo se está desarrollando la relación de la Municipalidad con los vecinos y con los recicladores. Por ejemplo, los beneficios tributarios tienen que ratificarse anualmente y hasta marzo no se habían ratificado.
- Es necesario que las asociaciones de recicladores se fortalezcan como organización. Hay una falta de liderazgo y también de cumplimiento de tareas y acuerdos por parte de los recicladores: no llegan a las casas de manera oportuna, cuando viajan dejan la zona abandonada. No coordinan con sus dirigentes ni con sus compañeros. Por un lado, hay una falta de legitimidad de los dirigentes y por otro, los recicladores trabajan aún en una lógica individual:

De acuerdo al funcionario municipal entrevistado:

“El dirigente de la asociación a veces no tiene el tino de tratar con los asociados, a veces tienen un trato personal autoritario. Entonces, el grupo se da cuenta de eso y ha pasado en las asociaciones. Por ejemplo, en una asociación se le pedía a una gestión el rendimiento de cuentas y no entregaban. Se lo solicitaban y como que lo querían expulsar al que solicitaba. Y por qué ... porque está desobedeciendo a los dirigentes. (...) Entraba a tallar que habían puesto unas reglas y querían que se cumpliera. Las reglas es que los dirigentes tienen que informar lo necesario, no todo. No se entiende que los dirigentes tienen que informar todo, los ingresos y los egresos. Entonces, habían problemas... eso ha pasado en varias asociaciones.”

Esta opinión también es compartida por los recicladores con quienes se conversó y explica por qué ha habido escisiones en las primeras organizaciones:

“Tenemos que aprender a coordinar y ponernos de acuerdo. Hay presidentes [de las asociaciones] que pueden mandar y ya. Pero necesitamos información, que nos digan los acuerdos con la Municipalidad, no hacer esto o ir allá nomás.”

- Una dificultad importante desde la municipalidad es realizar campañas de difusión del programa. Los vecinos no apoyan como deberían y participan de manera limitada. La Municipalidad tiene limitaciones para llegar a comunicar y motivar a los vecinos. No maneja medios masivos se limita a trípticos, perifoneo, volantes. Los recicladores apoyan pero no es suficiente. Se requiere además, promover una cultura ambiental, no limitarse al programa.
- Se requiere realizar una fiscalización permanente de recicladores informales para permitir trabajar a los formalizados.
- Limitaciones de equipo técnico para llevar a cabo el programa: personal limitado, que, además, no se encuentra a tiempo completo. El PI es importante para que las autoridades se comprometan con el programa, sin embargo, hay un interés por alcanzar la meta antes que fortalecer el proceso para consolidar el Programa.
- El equipo técnico tiene dificultades para administrar el bono.
- Conflictos con informales. No entre asociaciones formalizados porque tienen dinámicas diferentes. Compra- venta son diurnos principalmente y los recicladores trabajan en las noches.

PLAN DE INCENTIVOS

A julio del 2014 la meta planteada por el Plan de Incentivos es alcanzar el 25% de las viviendas del distrito. Es decir, el Programa de segregación debe ya incluir a mediados de año 4,000 viviendas a nivel distrital.

3.3. PROPUESTAS

A partir de las entrevistas con el representante de la Municipalidad, recicladores organizados y vecinos del distrito se identificaron un grupo de propuestas que señalamos a continuación:

- Las municipalidades deberían uniformizar su forma de segregación en fuente para que el MINAM apoye con difusión y campañas de promoción para que los y las vecinos apoyen los programas. La educación en ciudadanía ambiental necesaria para fortalecer el Programa de Segregación sobrepasa las capacidades y recursos de una municipalidad.
- Es necesario promover todas las formas de reciclaje, incluyendo residuos orgánicos e inorgánicos. La Municipalidad ya empezó a trabajar con el reciclaje de residuos orgánicos con los mercados del distrito. Cuenta ya con un diagnóstico elaborado por estudiantes de la UNMSM.
- Interés por parte de funcionario de la Municipalidad para que los recicladores financien su vehículos. Para ello es necesario que se fortalezcan como organizaciones y mejoren sus ingresos.
- Es necesario evaluar el Plan de Incentivos ya que no necesariamente se logra que la Municipalidad como gobierno local fortalezca el Programa de Incentivos desde un enfoque de ciudadanía ambiental. Más bien, las decisiones desde las autoridades se limitan a cumplir con la meta y la inversión incluso financiera del programa no refleja el incentivo logrado.

- Los recicladores organizados y formalizados deben presentarse ante los vecinos con sus uniformes para promover un mayor compromiso de parte de los vecinos y vecinas del distrito. Los recicladores “Cuanto antes deben dejar de abrir bolsas para sacar las botellas, los plásticos porque ensucian las calles y son vistos como parte del problema de la falta de limpieza y no como colaboradores para mejorar el medio ambiente” como señaló una vecina.



Sr. Marco Antoni, dirigente de la Asociación San Luis Unidos. Mostrando el uniforme completo.



Sra. Manuela de Jesús Trauco – Asociación “El centro de acopio va bien. Nos falta techar. Cada asociación tiene que techar, nosotros nos estamos reuniendo para eso.”

4. PERSPECTIVAS A FUTURO

- Segregación de residuos orgánicos: la Municipalidad de San Luis ha iniciado el trabajo con los mercados ubicados en el distrito para que se reciclen los residuos orgánicos. En una fase posterior se espera también incluir el reciclaje de residuos orgánicos con la población.
- Centro de acopio de transición:

“La idea es que a mismo se proyecte, mediante un convenio con la Municipalidad con una gestión a futuro, se les dé a ellos para que puedan implementarlo de material noble. La idea es esa, que esté condicionado mejor, con una seguridad de la Municipalidad porque ahora en una de esas viene un alcalde con una idea diferente y desarma todo. Acá no le quitan nada a nadie...” (Funcionario Sr. Adolfo León)

“Acá estamos trabajando bien, poco a poco estamos mejorando. Pero no sabemos si hay un nuevo alcalde nos sacará o continuaremos.” (Sr. Marco Antonio Asociación San Luis Unidos)

Asegurar la continuidad del Programa incluye, en este momento, asegurar el acceso y uso del centro de acopio. La Municipalidad se ha legitimado frente a los recicladores

cumpliendo con este ofrecimiento y, por su parte, los recicladores reconocen que contar con este centro es un gran apoyo. Sin embargo, no tienen la seguridad de que haya continuidad con cambios de autoridades municipales. Contar con este local plantea mejores y nuevas perspectivas a futuro como por ejemplo, darle valor agregado al material reciclado o administrar ventas conjuntas. Un efecto inmediato sería mejorar sus ingresos. Sin embargo, además de voluntad política se requiere también una revisión de la normatividad vigente para permitir que se realicen procesamiento en locales como el que se tiene.

- La Municipalidad ha apoyado a las asociaciones de recicladores para que se contacten con fábricas y éstas les entreguen sus materiales reciclables. De esta manera se logra que recolecten mayor volumen de materiales y mejoren sus ingresos. Un factor que posibilita esto es que el distrito, aún pequeño, tiene zonas comerciales e incluso industriales. Esta iniciativa debe consolidarse en los próximos años y deberían extenderse a otros centros comerciales y otras actividades productivas ubicadas en el distrito.

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO DE SURCO

1. ANTECEDENTES

El distrito de Santiago de Surco empezó en el año 1997 el Plan Piloto de clasificación de residuos municipales *Bolsa Naranja* llevado a cabo en zonas residenciales del distrito. Era el segundo período como alcalde de Carlos Dargent de Somos Perú. Con el lema en “En Surco, la basura sirve”, se solicitó a los vecinos de 200 viviendas realizar la segregación de residuos reaprovechables y colocarlos en una bolsa naranja proporcionada por la Municipalidad. Cada zona tenía un día semanal de recolección en el cual, camiones municipales recogían las bolsas y entregaban la bolsa nueva.

Con los avances en este programa se construyó la Planta Piloto de Clasificación de Residuos Inertes, ubicada en Surco Pueblo, que empezó sus operaciones a finales del 2002. Para su administración se constituyó la Empresa Municipal Santiago de Surco S.A. - EMUSS S.A. la cual tiene a su cargo, hasta el día de hoy, las actividades de clasificación, prensado, pesaje, embalaje, almacenamiento temporal y comercialización de 21 subproductos.⁶ En el Programa participan en la actualidad 154,000 vecinos afiliados –aproximadamente 28,000 mil familias, 30 condominios y edificios, 20 establecimientos comerciales, 2 universidades y 10 instituciones educativas. Los participantes en el programa se encuentran ubicados en 8 de los 9 sectores en los cuales está dividido el distrito.⁷ El Programa está a cargo de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente y EMUSSA se hace cargo de las actividades de segregación final hasta la comercialización.

En el contexto que la Ley de Recicladores se promulga, la Municipalidad de Santiago de Surco tenía este programa en funcionamiento de manera exitosa y en proceso de expansión en el

⁶ La Municipalidad de Santiago de Surco es uno de los socios del proyecto *La Basura sirve*, acción de la tercera fase del programa URB-AL III cuya red de socios se inició en el 2004. A través de la red se ha contribuido al intercambio de buenas prácticas en América Latina en el manejo de los residuos. URB- AL apoyó a la municipalidad a extender el programa de reciclaje a las viviendas multi-familiares, así como brindó a apoyo de recursos técnicos y equipos.

⁷ La zona 9 del distrito se encuentra ubicada en la zona sur- oeste, en el límite con el distrito de Chorrillos. Es en esta zona donde se ubican las urbanizaciones de ingresos más bajos del distrito.

SANTIAGO DE SURCO: DATOS GENERALES

El distrito tiene una población de 338,509 habitantes de acuerdo a estimaciones oficiales (INEI 2014) y una superficie de 34.8 km².

Acceso a agua potable (red pública)	65 462 Viv.
Alfabetismo	266 207 Pers.
Pobreza	3.3 %
Acceso a telefonía fija	84.1 %
PEA	132 591 Pers.
Desnutrición crónica (<5 años)	1.9 %

Se calcula que en el distrito se producen 143,926.11 toneladas de residuos sólidos, es decir, 1.16 kg. por persona por día (MINAM 2012). En el 2011 se calculó que el 63.14% del total de residuos sólidos fue recolectado y dispuesto adecuadamente.

distrito; además, e reciclaje informal estaba prohibido en el distrito con una ordenanza.⁸ Es así que el nuevo marco normativo le plantea al gobierno local el reto de adaptar su programa al nuevo marco normativo. Para ello fue necesario establecer una relación con los recicladores y llevar a cabo el proceso de formalización.

2. DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

La experiencia de formalización de los recicladores en el distrito se inicia cuando se promulga la Ley de Recicladores. Antes de la vigencia de este marco normativo, la Municipalidad no mantenía una relación con los recicladores. Es decir, la normativa local prohibía el reciclaje informal y había un permanente control en las diferentes zonas para reprimirlo.

2.1. ACTORES PARTICIPANTES

- Municipalidad de Santiago de Surco

La Municipalidad de Santiago de Surco es uno de los gobiernos locales con mayores rentas, no solamente de la ciudad de Lima, sino del país. Cuenta además con una estabilidad institucional que, con los recursos disponibles, le han permitido contar con una institución que gestiona de manera adecuada y puntual los servicios municipales de su población.

La relación con los recicladores formalmente lo realiza la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente, específicamente a través de la Sub- Gerencia de Limpieza Pública, Parques y Jardines. Sin embargo, la Municipalidad también mantiene relación con los recicladores a través de la Empresa Municipal Santiago de Surco S.A. - EMUSS S.A.

- Asociación “Recicladores Ambientales de Santiago de Surco”

Se conformó en el 2011 y está conformada por 40 integrantes. La mayoría de sus integrantes viven en el Asentamiento Humano 9 de octubre, ubicado en el límite del distrito de Surco con Chorrillos.

La organización y posterior conformación de la asociación contó con la asesoría y apoyo de la Federación Nacional de Recicladores. Es a través de la Federación que los recicladores son capacitados. La iniciativa de constituirse en una asociación se planteó en el contexto de la promulgación de la Ley del Reciclador. Una vez cumplidos con los requisitos legales para la asociación, sus dirigentes comenzaron a presionar a la Municipalidad para reunirse con ellos. Finalmente, se logró elaborar un plan de trabajo y que la Municipalidad cambiara la normativa para permitir el trabajo de los recicladores formalizados en algunas zonas del distrito. La Municipalidad les ha brindado las vacunas así como el uniforme y una identificación.

⁸ La Ordenanza Municipal N°334 del 2009 establece que está prohibido segregar y/o esparcir residuos sólidos en la vías públicas una vez que éstos han sido sacados por los vecinos para que sean recolectados por el servicio municipal. Esta ordenanza además precisa que la “propiedad” de los residuos segregados es municipal.

PLANTA DE RESIDUOS SÓLIDOS INERTES

Con un área aproximada de 2000 m², esta planta se encuentra en Surco Pueblo, muy cerca de la sede principal de la Municipalidad de Surco. La planta procesa entre 12 TM a 16TM de residuos aproximadamente.

Actualmente en la planta se producen bolsas de plástico reciclado que se utilizan en el programa. Se produce 14,000 bolsas diarias de color naranja que son utilizadas en el distrito.

El equipo de trabajadores se encarga de la clasificación de los residuos que llegan de todas partes del distrito. También se realiza el prensado, ensacado y molienda de residuos lo cual les da un valor agregado. El plástico y cartón se prensan para disminuir su volumen. La Planta cuenta con una balanza electrónica para realizar el pesaje de los residuos. Luego del pesaje se procede al almacenamiento temporal de los materiales para su posterior comercialización.

La planta es cien por ciento autofinanciada con los ingresos por las ventas que alcanzan en cubrir los gastos de operación de la planta piloto (pago del personal operativo y administrativo).

Durante el año 2005, la Empresa Municipal Santiago de Surco S.A. -EMUSS S.A. recibió el Premio CONAM a la Gestión Responsable en el Manejo de Residuos Sólidos, principalmente por haber logrado colocar en el mercado 1 800 TM/a de subproductos para ser reinsertados en las industrias del reciclaje.

En enero del 2009 la Planta sufrió un incendio que la dejó inoperativa por un tiempo. Sin embargo, fue nuevamente puesta a operar con una inversión municipal para su reactivación y donde se implementaron equipos para procesar también los residuos y se amplió su capacidad.

En el 2011 se firmó un convenio con la Municipalidad de Miraflores, para darle tratamiento a los residuos reciclables del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva "Basura que no es basura".

Desde el 2012 la presente gestión ha iniciado la instalación de contenedores subterráneos. En estos contenedores se están recolectando alrededor de 1TM más de productos de reciclaje.



Fuente: Portal institucional EMUSSA.

- Vecinos y vecinas del distrito

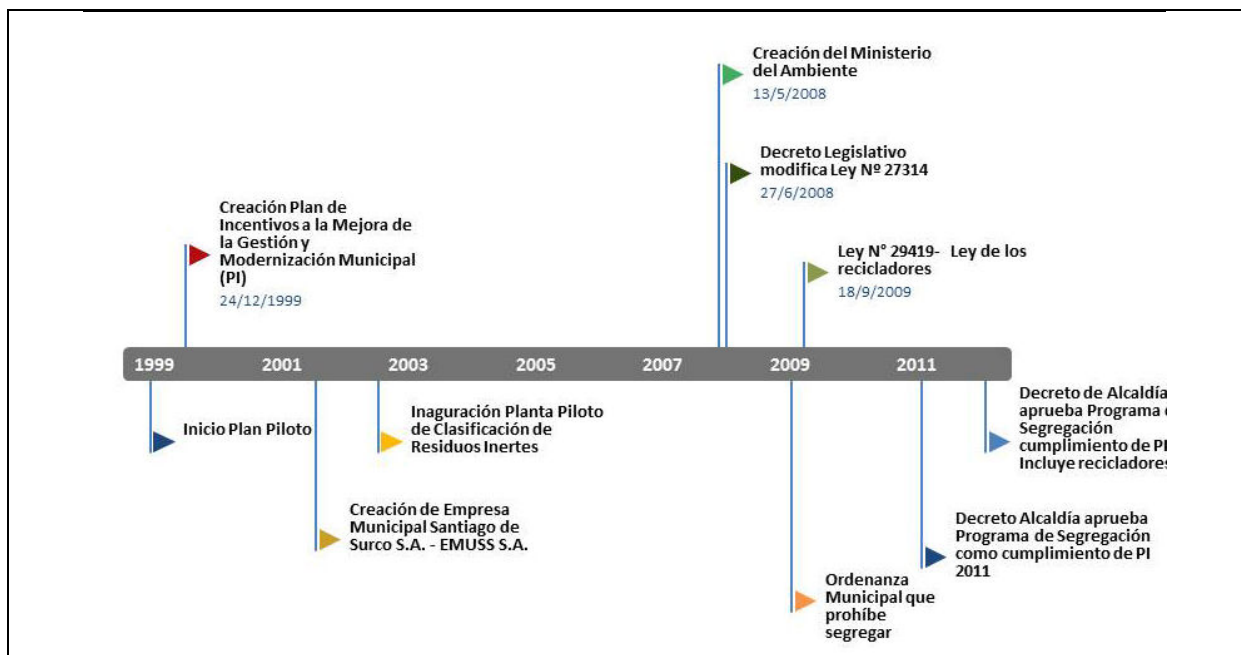
Los y las recicladores no tienen relación directa con los vecinos del distrito. La Municipalidad ha trabajado en los últimos años en difundir el Programa de Segregación a través de la distribución de la bolsa naranja y los horarios de recolección de residuos segregados. De acuerdo a la entrevista realizada a funcionarios de la Municipalidad, las comunicaciones tienen como principal población objetivo del programa está conformada por vecinos de viviendas unifamiliares.

Los vecinos que fueron entrevistados no conocían de los recicladores formalizados. Tenían en común saber que había recicladores que trabajaban de noche y revisaban las bolsas de basura. Es decir, para ellos los recicladores son todos informales. Una queja compartida es que la basura se queda muchas horas en la calle lo cual permite que “buceadores” revisen, abran las bolsas de basura para finalmente ensuciar la calle.

Sin embargo, es cierto que en varios números de la revista municipal, de distribución gratuita en el distrito, se menciona a los recicladores formalizados como parte del trabajo municipal en reciclaje.

2.2. PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS

Gráfico N° 3
Santiago de Surco: Línea de tiempo



Fuente: Elaboración propia

- Constitución de asociación.

En el 2011 se inicia el proceso de formalización de la *Asociación de recicladores ambientales de Santiago de Surco*. Como se ha señalado es la Federación Nacional la que asesora a sus dirigentes sobre la normativa y sobre los requisitos para su constitución. Una vez constituida la asociación se realizó su presentación en mesa de partes de la municipalidad.

Es así que son convocados por la Municipalidad para unas primeras reuniones en las que acuerdan realizar un plan de trabajo conjunto.

Sin embargo, este plan de trabajo inicial se centraba en las acciones necesarias para la formalización de la asociación y que ésta cumpliera con los requisitos normados como la vacunación, el registro de los recicladores, el uso de un uniforme que fue provisto por la municipalidad. La Municipalidad, de acuerdo a los recicladores entrevistados, se mostraba renuente en comprometerse a otras actividades ya que en todo momento planteó que su prioridad era el programa de segregación ya implementado y que el gobierno tenía la autonomía para adaptarse a la nueva normativa.



Junta Directiva de la *Asociación de recicladores ambientales de Santiago de Surco* en la puerta de la casa de su Presidente José Reyna. A.H. 9 de Octubre- Surco

- Cambio de normativa

Sin embargo, ya que el reciclaje estaba prohibido en el distrito, la Municipalidad inicia un proceso de cambio de su normativa. Ya en julio del 2011 la Municipalidad de Surco decide aprobar el Programa de segregación como parte del cumplimiento de las metas del Programa de Modernización 2011. Sin embargo, este programa era el programa existente en el distrito y no incluía a los recicladores, punto que fue observado por el MINAM.

En julio del 2012 a través de un Decreto de Alcaldía (20-2012- MSS) se aprueba el “Programa de Segregación en la Fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios” como parte de cumplimiento del Plan de Incentivos. La diferencia este nuevo programa es que se plantea como una “actualización” del programa para su aplicación en el corto plazo del 2012 al 2014 teniendo cuenta la nueva normativa. En este nuevo esquema

tiene un rol fundamental EMUSSA pero ya se incluye a las asociaciones de recicladores, así como los contenedores soterrados de reciclaje y el fomento de creación de empresas que aprovechen la maleza.

En esta nueva versión del programa se incluye como una línea la “formalización de recicladores surcanos para lograr la participación municipio- recicladores en la cadena de valorización de los residuos sólidos.” (pág. 7). Ya en este documento se plantea que los recicladores formalizados en una primera etapa, trabajarán en el sector 2 y posteriormente en el 9 que fueron consideradas zonas piloto. La selección de estas zonas se justifica por la población que vive en condominios multifamiliares que no permiten el almacenamiento por siete días de residuos segregados como plantea el programa “Bolsa naranja”. El documento señala que después de una evaluación de desempeño, el programa podrá ampliarse a condominios ubicados en los sectores 5,7 y 8.

La implementación de estas nuevas normas locales se da ya a finales del 2013. De esta manera, se autoriza que la asociación de recicladores realice el reciclaje en dos zonas del distrito y por las noches, de 6 pm a la 1 am.

Varios recicladores han identificado vecinos y vecinas que les guardan los residuos reciclables pero son una minoría:

“Nosotros vamos en la noche. La municipalidad recoge la bolsa naranja en las mañanas. Los vecinos sacan estas bolsas.”

Como el trabajo de los recicladores asociados es en la noche, tienen limitadas posibilidades de contactar a los vecinos. En este sentido, los recicladores no están insertados en el sistema de segregación de la municipalidad. Osea, no recolectan residuos previamente segregados en los domicilios. Sin embargo, desde el punto de vista de la Municipalidad, es porque deberían limitarse a segregar los residuos ya dispuestos en los condominios multifamiliares.

- Distribución de sub-zonas y rutas entre recicladores

Entre los recicladores formalizados se comparten las zonas. De acuerdo a los recicladores, la distribución de sub zonas donde cada asociado trabaja se mantiene y no ha generado mayores tensiones entre ellos. El problema ha sido que para muchos recicladores las zonas adjudicadas por la Municipalidad han sido zonas nuevas y han dejado de recolectar por las zonas donde trabajaban anteriormente:

“Nosotros pedimos primero la formalización pero cada uno en el sitio en que trabajábamos. Yo por ejemplo, trabajaba en San Roque, él trabajaba por el óvalo de Higuiereta, la señora trabajaba por Caminos del Inca, así. Pero no quisieron. No querían que uno trabajara por aquí y por allá. Y de la noche a la mañana no podían cambiar a todos. Y nos dijeron que por partes. Nos dijeron para trabajar en las zonas 1 y 2, entonces nos hemos tenido que mover y reorganizarnos.” (Hombre reciclador asociado)

“Me gustaría que me den el sector que he trabajado antes. Yo trabajaba por el Ovalo Higuiereta pero me gustaría volver ahí. Ahí ya

me conocían, tenía donde dejar mis costales. ” (Mujer recicladora asociada)

Aunque en la actualidad, las dos zonas piloto han aumentado a tres zonas, desde el punto de vista de los recicladores asociados la zona 9 no se considera beneficiosa económicamente, ya que es una zona de bajos ingresos y con menor tributación.

“Nos dieron el sector 1, 2 y el 9. Pero del 9 salimos nosotros, ¿qué vamos a reciclar? El que menos por acá recicla.” (Hombre reciclador asociado)

“Somos recicladores, ahí no vamos a juntar nada porque es la zona de San Mateo, de ahí salimos nosotros. En esa zona no hay nada. Esa zona, para mí, esa zona no es recomendable nosotros somos de acá, Zona 9 De ahí vivimos, de ahí salimos, el que menos recicla ahí. Entonces, entre nosotros nos quitamos.” (Dirigente reciclador asociado)

Existe un interés porque la Municipalidad amplió las zonas de reciclaje, ya que para los recicladores su trabajo no puede limitarse solamente a condominios multifamiliares. Además, desde el punto de vista de los y las recicladores, el problema que identifican es la competencia con la “bolsa naranja” que también se desarrolla en las mismas zonas y ven con recelo la instalación de los contenedores soterrados para reciclaje. Están muy conscientes que la Municipalidad los ha incluido en su programa pero que no están en sus prioridades, les ha dado autorización para que trabajen pero no en las zonas consideradas mejores, más “rentables”.

En la actualidad, los recicladores “juntan” aproximadamente 60 kilos de materiales. Quiénes tienen mejores equipos, como motos o triciclos, pueden llegar a segregar 120 kilos. La mayoría de asociados van caminando y pueden reunir lo que les alcanza a juntar en sacos y pueden cargar. La venta de estos residuos reciclables les da aproximadamente 40 soles:

“Hay días buenos y hay días malos. Un día malo es 30, 35 a 40 kilos caminando. Pero contando todo. Un mal día es entonces 30 soles. Como chasqui caminamos... Y un buen día es 80 soles, como Navidad, como 28 de julio. Pero eso es un bueno día que pasa una vez, dos veces.” (Mujer recicladora asociada).

3. LECCIONES APRENDIDAS

3.1. ACIERTOS

- “Aprender a dialogar”: para la asociación de recicladores ha sido muy importante su proceso de formalización ya que les ha permitido generar un conjunto de capacidades entre sus dirigentes y sus integrantes para lograr establecer relación y negociar con la Municipalidad.

“Cuando nos invitaban a una reunión, todos íbamos para ver que estaban haciendo. Nos preparábamos.” (Dirigente asociación de recicladores)

- Este proceso no ha sido sencillo ya que la Municipalidad a través de muchos de sus funcionarios estaban, y algunos continúan estando, en contra de su participación. Sin embargo, la *Ley de recicladores* así como el PI ha sido una ventana de oportunidad que les permite ya tener un espacio de diálogo con la municipalidad que quieren mantener y seguir aprovechando porque ha significado mejorar sus condiciones de trabajo. Ahora aunque consideran que ya tienen más “llegada”, no tienen claro cuál será el futuro cercano de trabajo entre su asociación y la Municipalidad.

“Surco no quería a los recicladores, siempre quería que la zona fuera tranquila. Pero aun así nosotros trabajábamos. Han pasado 3 años, tenemos el apoyo. También tenemos que ir a hablar con ellos. Hay cosas que necesitamos.” (Dirigente asociación de recicladores).

“(…) antes de entrar en conversaciones con los funcionarios de la Municipalidad nuestro trabajo era bien fuerte porque nos quitaban la mercadería, nos sacaban del distrito. A veces nos golpeaban. (...) No respetaban ni a las señoras.” (Dirigente asociación de recicladores).

- Alianza: en este proceso de formalización ha sido particularmente importante para la asociación mantener una relación con la Federación Nacional de Recicladores, gracias a la cual han recibido asesoría y capacitaciones.
- La Municipalidad ha sabido adaptarse a la nueva normativa y responder a los nuevos desafíos. Este es un proceso que aún no ha terminado pero, al mismo tiempo, el gobierno local ha apostado por una respuesta institucional que adaptó su programa implementado a los nuevos retos.

3.2. DIFICULTADES

- Existen tensiones sobre el futuro del programa y cómo se ha incorporado a la asociación de recicladores en el mismo. Tanto para funcionarios de la municipalidad como para recicladores entrevistados existen un conflicto entre la “bolsa naranja” y el trabajo de los recicladores ya que compiten.

“Ellos son, en cierta forma, una competencia directa de este programa. Yo lo veo así. La Municipalidad lo ve de acuerdo al el tema legal. Ellos tienen que estar formalizados, tienen que ser asumidos por la Municipalidad, tienen que ser monitoreados por la Municipalidad, tienen que ser apoyados, la Municipalidad tiene que dar las facilidades... yo estoy seguro que la Municipalidad va a hacer exactamente lo que la Ley le pida. (...) La Municipalidad les va a dar los beneficios en la medida en que los recicladores demuestren que generan una reducción de residuos, lo que significa un costo menor para temas de recolección de los residuos. Este programa es innegable que los genera, que reduce los costos. No es mucho pero es. En la medida en que los recicladores se asocien personalmente, no porque la Municipalidad lo haga porque tienen

que hacerlo. En la medida la Municipalidad lo que va a hacer, es lo que le pida la Ley.” (Funcionario municipal)

“Ya no debe existir esa bolsa... lo mejor se va en la bolsa y nosotros no la vemos.” (Reciclador asociado)

- Entre los recicladores y la Municipalidad se mantiene un recelo y un conjunto de prejuicios que tienen que superarse para poder desarrollar no solamente un programa exitoso, sino también un modelo de gestión local eficiente y ambientalmente sostenible en lo cual se requiere el liderazgo de la Municipalidad y la participación de los recicladores.

3.3. PROPUESTAS

- Desde el punto de vista de los recicladores asociados, lo siguiente necesario para mejorar sus condiciones de trabajo es un terreno para establecer su centro de acopio temporal y poder comercializar en mejores condiciones. Los dirigentes de la asociación le han planteado a la Municipalidad que les asigne algún terreno que puedan utilizar, a través de algún convenio. Sin embargo, la Municipalidad no se ha pronunciado de manera oficial en este tema.

“Como asociación tenemos un proyecto para un centro de acopio. Hemos ido a conversar... ellos nos habían prometido un terreno de 8,000 m2 por acá por el sector 9. Pero ahora que hemos ido nos han dicho que ese terreno ya está ocupado por serenazgo y nos han dicho que van a buscar otro terreno. Tendríamos nuestra balanza en el centro de acopio y todos, los cuarenta tendríamos un registro.

Nos consiguen el terreno saneado y nos dan el terreno a través de un convenio o tal vez alquiler- venta también podría ser.” Con el terreno podríamos hacer procesos para que nos paguen más por nuestro material.” (Dirigente reciclador asociado).

- La Municipalidad tiene como propuesta desarrollar las capacidades de los recicladores asociados y la cooperación. Aunque no tiene una propuesta específica, considera que a través de la Gerencia de Desarrollo Económico se les apoyará y podrán realizar más acciones en el futuro.

4. PERSPECTIVAS A FUTURO

- La Municipalidad de Surco planea en el corto plazo mudar su planta de reciclaje a una con mayor capacidad y mejor tecnología. Esta planta ya se encuentra en implementación y estará localizada en la zona de Las Palmas. Tendrá una capacidad de 50 toneladas diarias, con lo cual se planea cubrir la demanda del distrito.
- La Municipalidad está muy interesada en mejorar el programa de segregación a través de dotarlo de un sistema informático para hacer un seguimiento y monitoreo más eficiente sobre quién, cuándo, con cuánto y de qué tipo material segregado se obtiene en el programa. Con esta información se espera mejorar la gestión del mismo.

- El programa tiene un gran potencial debido al boom inmobiliario en el distrito. Para la Municipalidad no es fácil aprovechar de manera adecuada este potencial por falta de capacidad en el equipo de recursos humanos para comunicarse con más vecinos y de la planta para recolectar más residuos reciclables. Se requiere llegar a procesar 20 toneladas, en la actualidad está en 12 toneladas. Es en este aspecto donde la Municipalidad tiene el reto de promover a los recicladores formalizados y con ellos promover una ciudadanía ambiental. En la actualidad, ni los vecinos y algunos de los recicladores no reconocen las diferencias entre los recicladores formales e informales:

“Yo voy con mi chaleco y yo veo que los demás van sin chaleco, todos son informales. Pero tienen movilidad, con moto van. La municipalidad debería presentarnos.” (Hombre reciclador asociado).

- Aunque la normativa vigente surcana plantea la posibilidad de varias asociaciones de recicladores, la Municipalidad no tiene entre sus planes formalizar a más asociaciones de recicladores.

-

COMENTARIOS FINALES

Las experiencias de la Municipalidad de San Luis y de la Municipalidad de Santiago de Surco se iniciaron en condiciones y contextos con diferencias importantes. Por un lado, el distrito de San Luis es poblacional y territorialmente más pequeño, pero además cuenta con una institucionalidad más débil. Su población es heterogénea pero corresponde a estratos socioeconómicos medios bajos y bajos. Los servicios municipales como la limpieza pública y la gestión de residuos sólidos no han sido administrados totalmente de manera adecuada. Por su parte, el distrito de Santiago de Surco cuenta con un gobierno local estable y con recursos suficientes para haber logrado la prestación de servicios de calidad en su jurisdicción. Su población es heterogénea, y corresponde mayoritariamente a sectores socioeconómicos medios y medios altos, aunque también hay zonas de estratos bajos y muy altos.

Estas características han significado un enfoque diferente en cómo los gobiernos locales se han relacionado con los recicladores y cómo los han incorporado en su modelo de gestión de residuos sólidos. En el caso de San Luis, la iniciativa de incluir a los y las recicladores en las actividades municipales de limpieza pública implica una estrategia para multiplicar los recursos humanos para mejorar el servicio. Cuando se inicia el proceso de formalización, la municipalidad plantea el programa de manera tal que son los y las recicladores promotores del mismo: en contacto con los vecinos y las vecinas que promueven la segregación y el reciclaje. La municipalidad en alianza con las asociaciones de recicladores, puede llegar a contactar a más zonas de su jurisdicción e incluir a más vecinos. Es más, la municipalidad permite que los recicladores “compra- venta” también se incorporen, mostrando así su interés de que sean parte de su modelo de gestión de residuos sólidos, incluso en discusión con la normatividad vigente.

En Santiago de Surco la normativa distrital y la actitud de la Municipalidad estaba dirigida a reprimir y sancionar el reciclaje informal. Además, tenía ya implementado y en funcionamiento un programa de segregación en marcha, exitoso y en el que la municipalidad, a través de diferentes administraciones locales, había realizado una importante inversión. El proceso de incorporar en su modelo de gestión a los recicladores aún está en proceso y no está del todo claro. Por un lado, es evidente que la municipalidad ha autorizado a los recicladores formalizados a trabajar en determinadas zonas del distrito pero solamente en horas de la noche. De esta manera, no promueve la relación entre los vecinos y vecinas con los recicladores. Aunque la municipalidad reconoce a la Asociación de Recicladores, aún no se tiene claro cuál es el futuro de ésta en el modelo local de gestión de recicladores ya que mantiene el Programa de Segregación en funcionamiento y, además, ha iniciado y planea expandir el proceso de instalación de contenedores de reciclaje en el distrito. En la actualidad, esta competencia entre los recicladores formalizados y el programa municipal es reconocida tanto por funcionarios de la municipalidad como por los recicladores. Sin embargo, no se ha solucionado. Solamente se mantiene en equilibrio a través de la regulación de la actividad de los recicladores formalizados en tres zonas del distrito.

Finalmente, es posible encontrar una importante diferencia en la iniciativa y capacidad organizativa de las asociaciones en ambos distritos. En San Luis es distinguible que la Municipalidad, a través de su equipo técnico, ha cumplido un rol protagónico en la

implementación no solamente de la normativa sino también en el desarrollo de un modelo de gestión de residuos sólidos que incluya y le otorgue un rol a las asociaciones de recicladores formalizadas. Es así que se encuentra que las asociaciones de recicladores requieren desarrollar sus capacidades organizativas.

En cambio en Surco, la capacidad organizativa de la asociación de recicladores ha ido en aumento en el proceso de implementación de la normativa la cual, además, fue asumida como una ventana de oportunidad. Es así que la asociación encuentra en la Federación Nacional de Recicladores un aliado importante para desarrollar sus capacidades y fortalecer su organización, en respuesta a la necesidad de negociar con la Municipalidad.

REFERENCIAS

Instituto Nacional de estadística e Informática (2014) Perú en cifras. Encontrado en:
<http://www.inei.gob.pe/>

Ministerio del Ambiente (2014) *Cifras ambientales*. Lima, Sistema nacional e Información Ambiental- SINIA. Encontrado en:
<http://sinia.minam.gob.pe/index.php?pid=20140901&accion=verListElementos&idTipoElemento=2&idTipoFuente=383&verPor=tema&pg=2&ord=>

DESCO (2011) Inclusión del servicio de recicladores y recicladoras en la Gestión Municipal de residuos Sólidos en lima Metropolitana al 2011. Consulta Municipal. Lima, Proyecto Dimensiones de Género en el Manejo de residuos Sólidos domiciliarios en América Latina.
file:///D:/Documents/WIEGO/Recicladores/cons_mun_recicl_desco_IDRC.pdf

León, Adolfo (2010) *Mejoramiento y ampliación de la Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Distrito de san Luis, Provincia de Lima, Región Lima*. Perfil de Proyecto de Inversión Pública. Lima, Ministerio del Ambiente- USAID- Municipalidad de San Luis.

ANEXO 1: METODOLOGÍA

El estudio se realizó a partir de la revisión y sistematización de información secundaria disponible sobre los procesos de implementación del marco normativo en los distritos de San Luis y Santiago de Surco.

Asimismo, se realizó un breve levantamiento de información primaria, a través de entrevistas estructuradas, empleando una guía. Se entrevistó a tres tipos de actores clave en cada municipalidad:

- Funcionarios municipales: pertenecientes a las gerencias a cargo de los programas y actividades de reciclaje y del programa de formalización de los recicladores.
- Trabajadores recicladores: que trabajan en el ámbito del distrito y han participado en el proceso de implementación del marco normativo (capacitaciones, registro, etc.).

Distrito de San Luis

Nombre	Cargo
Adolfo León	Coordinador Programa de Segregación. Inspector sanitario.

Distrito de Santiago de Surco

	Coordinador Programa de Segregación
José Reyna	Dirigente Asociación “Recicladores ambientales de Santiago de Surco”.

Los entrevistados que han sido los informantes clave fueron seleccionados de acuerdo a las referencias sobre su trabajo. En el caso de San Luis, el Sr. Adolfo león ha estado desde el inicio impulsando las actividades que precedieron al programa. En Surco, el informante

clave ha sido José Reyna, dirigente de la asociación. A partir de las entrevistas y los documentos revisados, se procedió a la redacción del documento.

En total se han realizado entre 3 a 5 entrevistas en cada distrito de aproximadamente 70 minutos cada una. Estas entrevistas han sido estructuradas y grabadas. Sin embargo, de manera adicional se realizó una entrevista grupal con la Junta Directiva de la Asociación “Recicladores ambientales de Santiago de Surco”. De manera adicional, se realizaron breves entrevistas no estructuradas con vecinas de las zonas donde se realizaron las observaciones de campo en cada uno de los distritos. Sin embargo, estas entrevistas no fueron grabadas. En cada distrito se visitó la planta o centro de acopio y se recorrió las zonas donde se lleva a cabo el programa.

Complementariamente, se realizó un registro fotográfico que también se ha empleado en el documento final.

ANEXO 2: GUÍA BÁSICA DE ENTREVISTA

Esta entrevista se adaptará de acuerdo a las características de los entrevistados: funcionarios municipales, trabajadores recicladores, miembros de la comunidad.

1. Antecedentes: antes de la promulgación del marco normativo

Hasta donde Ud conoce, ¿Cuándo y cómo se inicia el trabajo de la municipalidad en temas de reciclaje?

En ese momento ¿cuáles eran los objetivos? ¿Qué actividades se realizaron? *Profundizar cuál era la relación con la comunidad y con los recicladores, especialmente los recicladores informales.*

¿Qué instancia de la municipalidad es la encargada? ¿Intervienen otras instancias en este proceso?

¿Se han desarrollado alianzas con instituciones públicas y/o privadas para promover un manejo adecuado de residuos sólidos?

Profundizar con recicladores:

¿Cómo se realizaba en el distrito el reciclaje antes del marco normativo?

¿Cuáles eran las condiciones de trabajo?

¿Cómo era la relación con la Municipalidad? ¿Cómo era la relación con los vecinos y vecinas?

Profundizar con vecinos/as:

¿Cómo realizaban en el distrito el reciclaje? ¿Cuál era su opinión de los recicladores?

2. Implementación de la Ley del reciclador.

¿Cuándo se inicia el trabajo de la municipalidad en la implementación de la Ley del reciclador? ¿Cómo inició este proceso? ¿Cuáles fueron las primeras medidas, principales actividades?

¿Cuál fue la participación de los recicladores en el proceso de formulación de la Ley? *Profundizar con los recicladores si participaron directamente en el proceso de formulación de propuesta, qué actividades de incidencia o negociación realizaron.*

¿Cuál fue la propuesta inicial que se planteó para el manejo de los residuos sólidos en el distrito? ¿Cómo funcionó? ¿Cuáles fueron sus inicios, cómo se desarrolló su implementación?

¿Cómo se involucró a los recicladores? ¿Cuáles fueron las principales dificultades, cómo se resolvieron? ¿Cuáles fueron los principales aciertos? ¿Se realizaron ajustes a la propuesta inicial?

Profundizar por el tipo de actividades que se realizaron con los recicladores para su formalización: registro, organización en asociaciones, capacitaciones (cómo se realizaron y en qué temas).

Tratar de conseguir material fotográfico o afiches, invitaciones, etc, que se hayan producido en el contexto de dichas actividades.

Preguntar a vecinos/as si conocieron de este proceso de formalización, marco normativo.

Actualmente, ¿cuál es el rol de los recicladores? ¿Cómo participan en el ciclo de manejo de residuos sólidos? ¿Cuántas y cuáles son las asociaciones de recicladores que participan? ¿Cómo es su relación con la municipalidad y con la comunidad?

¿Cómo se involucró la comunidad? ¿Cómo participan y qué se está realizando para lograron a mayor participación? *Profundizar si realizan actividades de difusión, incentivos, etc. y las opiniones que tienen del programa y de los recicladores.*

Profundizar con vecinos/as:

¿Ha cambiado su opinión sobre los recicladores? ¿Ha cambiado su opinión sobre el reciclaje?

Para funcionarios y recicladores:

Desde la propuesta planteada hasta su implementación, ¿Cuáles fueron las principales dificultades, cómo se resolvieron? ¿Cuáles fueron los principales aciertos? ¿Se realizaron ajustes a la propuesta inicial? ¿En qué consistieron? ¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas de este proceso?

3. Presente y futuro

¿Cómo está funcionando actualmente el proceso de reciclaje? ¿Cuáles considera que son sus principales fortalezas? ¿Cuáles son sus principales dificultades?

Preguntas para funcionarios municipales/ representantes de recicladores:

- En términos cuantitativos, ¿cuántas familias están participando en el programa de reciclaje?
- ¿cuánto material se recolecta? ¿cuáles son los principales materiales que se recolectan?
- ¿qué se realiza con el material y recursos recuperados?
- ¿Se ha invertido en infraestructura para el manejo de residuos sólidos? *Profundizar por plantas de procesamiento, centros de acopio, incentivos a vecinos, materiales de capacitación y difusión, campañas de difusión.*

¿Qué es necesario consolidar, mejorar o fortalecer para que la propuesta de manejo de residuos sólidos sea más eficiente y ecológica? ¿Qué es necesario para que estos cambios se realicen?

A funcionarios municipales y representantes de recicladores preguntar sobre el rol de otras instituciones públicas y de los recicladores informales, centros de acopio informales. Preguntar por medidas que se han tomado para controlar estas acciones.

¿Cuáles considera que son las proyecciones para el futuro del programa? *Profundizar por el rol de la municipalidad, recicladores, comunidad, instituciones públicas y privadas.*

