

Resumen ejecutivo

Recicladoras y recicladores de Bogotá, Colombia

Los hallazgos en las estadísticas oficiales muestran que la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores en los países en desarrollo se ganan la vida en la economía informal. El Estudio de Monitoreo de la Economía Informal (EMEI) es un estudio cualitativo y cuantitativo diseñado para evaluar la realidad de estas personas. Con la información recolectada durante la investigación a lo largo de tres años, el EMEI busca ofrecer evidencia confiable y bien fundada sobre la diversidad de fuerzas motoras, tanto positivas como negativas, que afectan las condiciones de trabajo en la economía informal a través del tiempo. El estudio coloca a las personas que laboran de manera informal y a sus organizaciones al centro del análisis

La investigación en Bogotá

En Bogotá, la investigación del EMEI fue llevada a cabo con organizaciones de base pertenecientes a la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB). Las dos variables utilizadas para seleccionar la muestra de 152 trabajadores informales fueron: 1) sexo; y 2) fuente de materiales. Esta última fue dividida a su vez en recolección en fuentes fijas y recolección en las calles. Para el componente cuantitativo de la investigación, todos los participantes respondieron una encuesta, y para el componente cualitativo, 75 personas participaron en 15 grupos focales. Se llevaron a cabo también tres entrevistas con informantes claves de la ARB y de asociaciones industriales relacionadas al reciclaje, a fin de explorar con mayor profundidad algunos de los temas que surgieron de la investigación.

La población utilizada para la muestra estuvo constituida de la siguiente manera: 52% eran mujeres y 48% eran hombres. De acuerdo con la información del estudio, muchos de los hogares de las personas encuestadas tenían un nivel de dependencia alto del empleo informal (71%). Sin embargo, los hogares de las mujeres dependen del trabajo informal en mayor medida que los de los hombres (73%).

De la muestra, sólo un pequeño porcentaje había terminado estudios secundarios (9% de los hombres y 6% de las mujeres), lo cual evidencia limitantes para el acceso a la educación de este sector o para alcanzar niveles educativos más altos. El estudio destaca la vulnerabilidad de los recicladores de oficio en términos de la obtención de sus medios de sustento y para responder a los retos derivados de las fuerzas motoras negativas que actúan en detrimento del oficio.



Hallazgos de la investigación de Bogotá

Durante la investigación, los recicladores identificaron y clasificaron los factores que favorecen u obstaculizan sus medios de sustento. De acuerdo con la información arrojada por las encuestas y los grupos focales, la ARB, en tanto organización de base (organización con base de miembros, OBM) desempeña un papel clave en la lucha por la defensa de los derechos de los recicladores y por el reconocimiento de la labor que desempeñan, así como los aportes que dicha labor genera para la sociedad en general y para el medio ambiente; representa un punto de cohesión para los recicladores. Los lazos con otros grupos o instituciones, por ejemplo con la Corte Constitucional, o más recientemente con los otros actores en la cadena del reciclaje que participan en el Pacto Gremial Reciclador, han sido importantes para la lucha por sus derechos, su supervivencia, permanencia en la actividad y el reconocimiento del sector. Los recicladores de oficio también hablaron del apoyo que han recibido por parte de otras organizaciones para el desarrollo de habilidades.

Las fuerzas motoras que actúan en detrimento del trabajo de los recicladores son principalmente las relacionadas con los vínculos con los gobiernos locales y/o nacionales y sus políticas y prácticas, y las dinámicas de la cadena de valor.

Políticas y prácticas de los gobiernos locales y/o nacionales

Los recicladores que participaron en el estudio, tanto en la encuesta como en los grupos focales, resaltaron la importancia que la Corte Constitucional ha tenido para revertir la exclusión que sufren los recicladores de oficio y el papel que ha desempeñado en la defensa de sus derechos y de su oficio, en particular las acciones realizadas para garantizarles el acceso a los procesos de licitaciones públicas. Los pronunciamientos de la Corte Constitucional, surgidos a raíz de la labor de incidencia permanente de la ARB y su aspiración gremial en las demandas de reconocimiento económico de su labor y su estatus como trabajadores, han permitido que el trabajo de los recicladores de oficio comience a ser reconocido por el gobierno distrital de Bogotá y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) a través del Decreto 564 de 2012. Dicho reconocimiento se ilustra con el sistema de remuneración por los servicios prestados por los recicladores en el marco del servicio público de aseo en las actividades de recolección, transporte e incentivo al aprovechamiento instaurado por el gobierno distrital en marzo de 2013 y que para octubre había beneficiado a 2300 recicladores de los casi 14 000 que fueron identificados en el censo. No obstante, los hallazgos de las encuestas y de los grupos focales muestran que los recicladores de oficio aún perciben que la lucha debe continuar ya que la mayor parte de las instituciones gubernamentales tienen un sesgo hacia la privatización de servicios y hacia las compañías privadas como proveedoras de servicios, especialmente aquellas con conexiones con el gobierno, y que las regulaciones los excluyen y no son fáciles de entender. Subrayan, sin embargo, que esta exclusión en las políticas y regulaciones ha resultado en una mayor organización por parte de los recicladores y en la creación de alianzas con grupos con los que otrora no tenían buenas relaciones, como sucedió con el Pacto Gremial Reciclador.

Los participantes en el EMEI también expresaron preocupación por los costos prohibitivos en los que tienen que incurrir si desean establecer contratos con el gobierno local o con



foto: J. D. M. Mulford

las empresas, que incluyen el registro ante la autoridad fiscal y el cumplimiento de las regulaciones vigentes para empresas (p. ej. la emisión de facturas, las contribuciones a la seguridad social, etc.). Además de esos costos, los participantes en el estudio dijeron incurrir en otros tipos de costos para garantizar el acceso a los materiales reciclables: las llamadas “contraprestaciones”. Las contraprestaciones son pagos en especie –servicios o bienes– o en dinero exigidos por los administradores de las fuentes a los recicladores para darles acceso a los materiales. Como comentó un participante: “la mayoría de administradores dicen que como contrapartida hay que lavar canecas, chut, y [los recicladores tienen que dar] el 15%”.

También reportaron ser víctimas de discriminación por parte de las autoridades y la sociedad en general, y ser percibidos como actores que operan fuera de la ley y criminales por ser pobres. Esta percepción negativa actúa en contra del reconocimiento de las contribuciones que los recicladores de oficio ofrecen. También fomenta abusos por parte de las autoridades y de otros actores dentro de la cadena de valor.

Dinámicas de la cadena de valor

En lo que se refiere a las dinámicas de la cadena de valor, el EMEI identificó vínculos entre estos trabajadores informales y la economía formal, ya que varios de los actores y beneficiarios de la cadena forman parte de la economía formal: el 98% de los participantes en la investigación mencionaron tener como clientes a negocios formales en la venta de materiales, mientras que sólo un 37% habló de compradores en negocios informales.

Así mismo, la cadena de valor del reciclaje se encuentra inmersa en dinámicas mundiales y, por tanto, se ve afectada por fuerzas macroeconómicas. Algunas de las fuerzas macroeconómicas que afectan negativamente a la población recicladora que fueron mencionadas fueron: la contracción de las economías de Estados Unidos y Europa, una mayor competencia debido a las políticas de liberalización comercial y la entrada en vigor del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Todas ellas incidieron negativamente en el mercado de materiales reciclables, creando una fuerte fluctuación en los precios. Dicha inestabilidad fue identificada por los par-

participantes en el EMEI como uno de los factores que los afecta de manera importante, ya que se ven obligados a doblar esfuerzos para mantener el volumen de ventas y/o a reducir sus gastos, inclusive en comida.

El acceso a los materiales reciclables, no obstante, fue la principal preocupación de los participantes en el estudio. Los recicladores que trabajan en fuente dijeron tener mayor seguridad en cuanto al acceso en comparación a los recicladores que trabajan en la calle. No obstante uno de los hallazgos de los grupos focales fue que la diferenciación entre estos dos grupos no es tajante y que los recicladores alternan entre la recolección en fuente y en la calle durante fines de semana, días de no recolección en fuentes o para complementar sus ingresos.

Aún para quienes laboran en fuentes fijas la seguridad en el acceso es incierta. Una de las principales razones citada es el aumento de la competencia por materiales reciclables debido a la entrada de nuevos actores. Dicho aumento en la competencia se explica por el aumento del desempleo, la gente desplazada por el conflicto armado, así como por la entrada de empresas privadas al reciclaje. También hicieron énfasis en el hecho de que con el establecimiento de rutas de recolección de residuos, enfrentaban competencia por los residuos de parte de las empresas de aseo privadas.

Como respuesta a las dificultades anteriores, este grupo de recicladores ha encontrado en la movilización social y la incidencia política el camino democrático para discutir y posicionar sus luchas. La ARB también ha enfatizado el establecimiento de alianzas con diversos actores nacionales, internacionales y, más recientemente, con actores de la cadena de valor del reciclaje.

Otro eje de acción de la ARB ha sido el desarrollo de habilidades mediante procesos de certificación y de apoyo para la profesionalización del oficio. También se avocan al fortalecimiento institucional de las organizaciones asociadas. Todo ello ha servido para posicionar a la ARB como interlocutora con distintas entidades de decisión a nivel local y nacional, en la búsqueda de reconocimiento, en términos más equitativos, como operadores del servicio público de aseo en el manejo de residuos sólidos y como actores importantes en la mitigación de los problemas ambientales.

El conjunto de medidas que se han tomado de manera institucional han creado un capital social y humano que es esencial para superar las dificultades y los filtros de participación en la cadena de valor y en el desarrollo de leyes, y permite a su vez redefinir en términos más positivos los vínculos entre los recicladores y las autoridades y entre éstos y la sociedad en general.

Recomendaciones de política e incidencia

El informe señaló que entre las principales fuerzas negativas que impactan los medios de sustento de los recicladores se encuentran: la falta de certeza en el acceso a los materiales reciclables y las fluctuaciones en los precios de mercado de estos materiales, así como la negativa de las autoridades a reconocer el valor del servicio que presta la población recicladora. Además de estos problemas, algunas de las personas que respondieron la encuesta señalaron también el hostigamiento policial y los costos incurridos por los recicladores al



foto: J. D. M. Mulford

realizar su labor. Mencionaron también que tenían que comprar sus herramientas de trabajo y que la comunidad no separaba de manera adecuada sus residuos. La discriminación que sufren de parte de la comunidad en general, también fue identificada como un problema mayor.

La mayoría de las personas encuestadas también dijo que las políticas y prácticas del gobierno representaban una fuerza negativa, ya que ejercen presión para excluir a los recicladores de su oficio, y los procesos de licitación, con los cuales se disfrazan la política pública, no son transparentes. En el caso de las regulaciones, éstas además de no ser fáciles de entender, determinan el marco de factibilidad del desarrollo del oficio. La creciente privatización de los servicios de manejo de residuos sin protección al sector tradicional de los recicladores también figuró en un lugar alto entre las fuerzas negativas.

Para resolver estos problemas se requieren políticas comprehensivas que van más allá del ámbito cubierto por este informe. Sin embargo, a continuación se enumeran algunas recomendaciones de política para la ciudad:

- Así como las órdenes de la Honorable Corte Constitucional orientaron un cambio en la comprensión y las soluciones del problema público de los residuos que introdujo el reconocimiento a los recicladores como gestores del aprovechamiento, dicho reconocimiento debe permear todas las políticas públicas relacionadas con el manejo de residuos.
- El enfoque de política pública debe garantizar como ejes estructurales los siguientes aspectos: acceso cierto y seguro a los materiales reciclables, seguridad en la permanencia de los recicladores en el oficio, apoyos para crecer en la cadena de valor y reconocimiento del pago por servicios de aseo y servicios ambientales, los cuales deben ser garantizados exclusivamente para los recicladores de oficio de acuerdo con las sentencias de amparo obtenidas en los tribunales y haciendo efectiva la aplicación de los autos de la Corte Constitucional de Colombia. Esta última ha amparado y protegido el oficio, y ha dictado así mismo medidas vinculantes para las ins-

tuciones gubernamentales a fin de que se lleven a cabo las acciones pertinentes del reconocimiento y la inclusión social, técnica y económica.

- En este sentido, la materialización de la política debe contribuir a establecer un esquema de operación del servicio de reciclaje desarrollado por sus actores tradicionales y naturales en la cadena de valor, con el propósito de adelantar acciones para hacerlos visibles y de medición que permitan lograr un mayor grado de formalización gradual del oficio, y determinar el camino de la modernización hacia la adaptación del sistema de aseo público en modelos cada vez más organizados social y técnicamente, que sean consistentes con el marco regulatorio y la promoción del modelo de ciudad propuesto en el marco de Basura Cero como plan de gobierno de la Administración Distrital.
- Buscar la remuneración por los servicios públicos y ambientales prestados con base en las actividades del servicio de aseo y los indicadores de su contribución al medio ambiente; sumando todos los valores de los servicios y la venta del material, se camina de manera cierta hacia la sustentabilidad social, ambiental y económica del oficio de los recicladores como un actor válido e histórico en el manejo de los residuos sólidos.
- En lo que se refiere a las fluctuaciones en el mercado de materiales reciclables se requiere que los recicladores se organicen y que desarrollen sus propios procesos de valor en el reciclaje para avanzar hacia una distribución más equitativa de las ganancias generadas en la cadena, que a su vez permita que las organizaciones de recicladores y sus medios de trabajo y de vida sean sustentables. Para esto las organizaciones de recicladores deberán trabajar en el establecimiento de canales directos con las industrias para aumentar el valor de venta de los materiales y lograr cualquier otro apoyo que las industrias les ofrezcan para mejorar la sustentabilidad.



foto: J. D. M. Mulford

- Enfrentar la discriminación por parte de la ciudadanía mediante medidas de concientización del público sobre la importante contribución social y ambiental que estos trabajadores desempeñan y en torno a las dificultades que enfrentan.



Ciudades Inclusivas: Lanzado en 2008, el proyecto de Ciudades Inclusivas tiene como objetivo fortalecer las organizaciones con base de miembros (OBM) de trabajadores pobres en los ámbitos de organización, análisis de políticas e incidencia, a fin de garantizar que los trabajadores informales urbanos tengan las herramientas necesarias para hacer escuchar su voz en los procesos de planificación urbana. Ciudades Inclusivas es un proyecto de colaboración entre OBM de trabajadores pobres, alianzas internacionales de OBM y de aquellos que apoyan el trabajo de las OBM.

Para leer los reportes de ciudad, los sectoriales y los globales, visite: www.inclusivocities.org/es/emei.