

ACTIVIDADES DEL SECTOR INFORMAL - OBSTÁCULOS Y EJEMPLOS PARA SU INTEGRACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

SANDRA SPIES

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)
GmbH

POSTFACH 5180, 65726 ESCHBORN; ALEMANIA
+49 (6196) 791339; SANDRA.SPIES@GTZ.DE

RESUMEN

El sector informal en la gestión de residuos sólidos tiene muchas facetas y denominaciones. En América Latina pepenadores, catadores, cirujas, gancheros y buzos son algunos de los nombres dados a los recolectores quienes han encontrado en los residuos su nicho productivo. Ellos participan en la recolección, clasificación y la venta del material de valor generando ingresos a cientos de miles de personas.

Por otra parte, el sector informal devuelve cantidades considerables de material al ciclo de reciclaje, contribuyendo a la preservación de los recursos naturales. Sin embargo, muchas veces trabajan bajo condiciones perjudiciales para la salud y el medio ambiente y en contra de las medidas formales de la gestión de residuos sólidos de las autoridades públicas.

Este trabajo describe los casos del sector informal en Rosario, Argentina, Ciudad del Cairo en Egipto y tendencias actuales en Brasil.

Palabras claves: Sector informal, Pepenadores, Reciclaje, Gestión de residuos del ciclo cerrado, Gestión de residuos sólidos.

SUMMARY

The informal sector within solid waste management shows many aspects and denominations. Pepenadores, catadores, cirujas, gancheros and buzos are only some of the names given to waste picker in Latin America. They found a productive niche in solid waste classification. They are part of the solid waste management system: Hundreds of thousands collect, classify and sell material and thereby generate an income.

On the other hand, the informal sector returns considerable quantities of material to productive processes and support to preserve natural resources towards a cycle

management. Nevertheless, often they work under dangerous conditions to health and the environment and against the formal solid waste management the local authorities realise.

This paper describes the cases of the informal sector in Rosario, Argentine, Cairo in Egypt and current trends in Brazil.

Key words: Informal sector, Waste picker, Pепенadotes, Recycling, Cycle management, Solid waste management

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de la gestión de residuos sólidos, muchos asociamos camiones recolectando en una calle o un relleno sanitario o tal vez la última cuenta tarifaria. Si juntamos todos los aspectos relacionados a la gestión de residuos sólidos, llegamos a lo que técnicamente se entiende bajo la gestión integral de residuos sólidos (GIRS). Existen diferentes definiciones de este término. Una es ellas es de la asociación Waste (Países Bajos), la cual comprende tres dimensiones en su concepto de "Gestión Integral Sustentable de Residuos Sólidos".

Una primera dimensión trata los elementos del sistema de los residuos, por ejemplo la reducción, la recolección, la disposición final y la reutilización. Una segunda dimensión habla de los aspectos asociados al tema como salud e higiene, técnicas, lo socio-cultural o la parte financiera. Una tercera dimensión del tema tiene que ver con los actores. Se diferencia entre seis grupos de actores en este concepto:

- Las autoridades locales
- Las asociaciones de desarrollo comunitario y las organizaciones no gubernamentales
- Los clientes de los servicios y usuarios
- El sector privado informal
- El sector privado formal y
- Las agencias donantes.

Este trabajo quiere enfocarse en el grupo del sector privado informal, y tocará sus relaciones con algunos de los demás actores, como en la práctica más o menos están relacionados entre ellos.

Los siguientes aspectos describen en general las características principales del sector informal según la definición de la OIT (Organización Internacional del Trabajo):

- La existencia de pocas barreras para entrar al sector
- La utilización de recursos domesticos/locales
- Predomina el negocio familiar y las pequeñas empresas
- El uso de tecnologías intensivas en mano de obra y adaptadas a propios procesos

- El aprendizaje de habilidades ocurre de manera externa al sistema escolar formal de educación
- La utilización de mercados sin regulación y competitivos.

ROSARIO, ARGENTINA

El ejemplo presenta la situación del año 2004 y una nueva forma de cooperación en la tercera ciudad (1,2 Millones de habitantes) de Argentina: Rosario, localizada a 300 Km de la capital de Buenos Aires, a la orilla del inmenso río Paraná que es un importante medio de transporte en la región.

La crisis económica del 2001 causó cambios abruptos y duros para el país, con efectos graves para la composición de la sociedad. Como las demás ciudades grandes y medianas de Argentina, Rosario vivió un aumento impresionante de gente trabajando en el sector informal de residuos sólidos.

Durante más de ocho años, el Proyecto Residuos Rosario (PRR) se realizaba entre la Municipalidad de Rosario y la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica). En el año 2004, se realizó un estudio conjunto que reveló la importancia del así llamado "cirujeo" (trabajo informal con desechos) para la gente en esta ciudad. Se obtuvieron datos interesantes sobre las estructuras de venta y los intermediarios de la materia de valor, así como información sobre la gente dedicada a este trabajo.

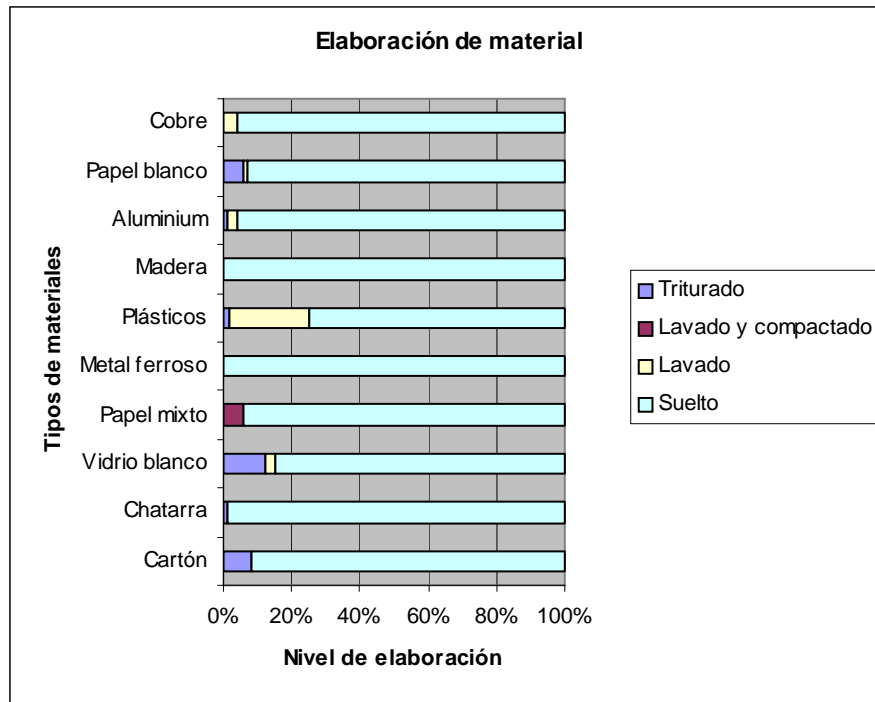
El número de trabajadores informales en el relleno sanitario municipal subió de unas 30 personas antes de la crisis a por lo menos diez veces más después en el 2003. Un número creciente de trabajadores empezó a trabajar en recolección, separación y transporte de residuos sólidos. Basureros en las calles o patios y contenedores de centros comerciales se volvieron sitios de interés. Por el bajo valor del peso argentino, de inmediato los precios de reciclables se incrementaron, lo que atrajo a aquellas personas que de repente se encontraron sin empleo.

Un censo sobre trabajadores informales en Rosario

Se efectuaron 576 entrevistas con personas activas en este ámbito, incluyendo a aquellos involucrados en transporte y recolección de sitios diferentes del rellenos sanitario.

Siete empresas reciben el 57% de todo el material recolectado en Rosario. Solo el 34% de los recolectores negocia el precio de su material, mientras que los demás aceptan el precio indicado por el comprador. El 75% del material se entrega a los compradores grandes sin procesar ni empacar. El 95% de los recolectores trabaja papel y cartón los cuales constituyen su principal fuente de ingreso.

Figura 1. Nivel de elaboración de materiales de reciclaje



Ingreso y organización

El ingreso promedio de los recolectores informales es de 477 pesos Argentinos de 2004 (120 Euros) por mes. Las estructuras de organización solamente llegan al primer grado familiar de relación. Los acuerdos sobre el uso de lotes o terrenos baldíos o caminos fueron lo más organizado que se reconoció. Ciertas actividades se reparten en el sector: el promedio de tareas por persona entrevistada es de 3,4.

Tabla 1. Repartición de tareas

Tarea	Lo realiza un ...
Conseguir basura	73%
Separación	91%
Clasificación y primer procesar	59%
Reciclaje	5%
Negociación de precios y venta a compradores	34%
Venta de materia recolecta	82%
Sin especificación	6%

El tiempo promedio que una persona ha pasado trabajando en este sector es de ocho años, pero se debe mencionar que el 43% de ellas empezó a trabajar en el 2002 y el 33% en el 1994. Entre estos picos, hubo poca gente incorporándose. Para el 60% de los entrevistados, la segregación de residuos fue su única fuente

de ingreso. Para el 30% este trabajo fue su inicio a la vida laboral. El 70% trabajó un promedio de siete años en empleos ocasionales. Seis de cada diez personas están buscando un trabajo mejor, lo que demuestra que la expectativa de un mayor nivel de ingreso o mejores condiciones de trabajo son aspectos importantes para ellos.

Los carros tirados por caballos son el principal medio de transporte: el 41% lo usa. El 77% de los trabajadores tienen otra proveniencia regional que Rosario, muchos de ellos de las provincias más pobres de la Argentina.

Se nota una degradación de la calificación laboral: el 70% tiene un oficio y se sienten excluidos del mercado laboral. Los padres de la mayoría de los trabajadores solían trabajar como campesinos o albañiles. El 90% de los entrevistados no empezó o no ha terminado la primaria.

Las actividades en el municipio de Rosario

Hoy en día, el municipio de Rosario mantiene una serie de actividades para mejorar la situación y para evitar un caos en las calles:

- Un centro de acopio donde 5 cooperativas trabajan en un sistema de turno. Quien decide colaborar, tiene que aceptar las reglas de la planta. Los camiones municipales llevan allí los desechos de valor desde los supermercados y centros comerciales.
- Se prestan servicios de asesoría y capacitación a las cooperativas, y el contacto entre recolectores y empleados del municipio es más cercano que antes de la crisis.
- Se ha iniciado el programa "Programa de Emprendimientos Ambientales Solidarios" que solamente trata asuntos principalmente sociales vinculados a los residuos sólidos.

No obstante la presión económica inmensa, la crisis ha llevado a un sistema más integrado de gestión de residuos sólidos. Los tres sectores público, privado formal y privado informal están obligados a colaborar.

Todo el sistema es una situación en tránsito. En caso de que la situación económica mejore, la gente saldrá del sector informal para buscar un trabajo mejor, más adecuado a su calificación. Sin embargo, un grupo núcleo de trabajadores se quedará. De allí la necesidad de mantener las experiencias de la cooperación como parte del sistema de gestión de residuos sólidos permanezca ya que, además, la pobreza tomará mucho tiempo en erradicarse.

EL CAIRO, EGIPTO

En el año 2000, el gobierno central de Egipto tomó la decisión de privatizar los servicios de gestión de residuos sólidos en 10 estados (governorates) del país. Entre otras, la ciudad del Cairo se preparó para la licitación de estos servicios.

Una información importante es el hecho de que unos 60,000 recolectores informales, desde 50 años atrás, suelen trabajar en el área metropolitana de El Cairo. Este grupo de tamaño considerable se llama Zabbalean, y es un grupo étnico por su creencia. Son una minoría cristiana en un país donde la mayoría de

la población es musulmana. Esta es una información relevante ya que es una de las causas de su profesión. Los Zabbalean crían puercos para su alimentación y por eso juntan los desechos de las casas del Cairo para utilizar los restos de comida en sus animales. Este monopolio resulta del hecho de que los musulmanes no comen carne de cerdo. En los últimos años diversificaron sus trabajos a varias materias al lado de restos de alimentos para su venta a intermediadores. Es necesario mencionar que el servicio de los Zabbalean, que incluía la recolecta en la puerta del departamento (muchas veces de edificios altos) se pagaba con una propina y sólo se proporcionaba a los barrios donde la basura tenía valor, es decir, reciclables y restos de la cocina. Las partes pobres de la ciudad recibían un servicio poco eficiente por el sector público o ninguna recolecta. Trabajaron unas 3,000 toneladas de residuos por día lo que significa la tercer parte de la generación total del área metropolitana del Cairo. Los instrumentos y métodos son muy básicos. La tasa de clasificación y reciclaje es de 80 a 85%, una proporción impresionante comparada con métodos modernos de reaprovechamiento.

La decisión de privatizar los servicios no se acordó con los 60,000 Zabbalean, un grupo que tiene la fama de ser uno de los más estudiados por los donadores internacionales. Este grupo no fue incluido en la planeación del gobierno centralista. Una de las varias razones fue el hecho que no lograron a organizarse para poder representarse como una entidad. La ciudad del Cairo, con unos 16 millones de habitantes, se dividió en 4 zonas a 4 consorcios diferentes.

Este cambio en el sector de residuos sólidos causó dificultades en muchos lugares:

- Los Zabbalean siguieron con su servicio, pero chocaron con los servicios privados
- Los clientes tuvieron que pagar tarifas más altas que la propina de antes para su nuevo servicio. Además, tenían que bajar a la calle y tirar su basura al contenedor de la manzana
- Las fricciones entre las empresas privadas y los Zabbalean causaron problemas de limpieza en las calles; a veces los Zabbalean sacaron las bolsas colocadas en los contenedores, y dejaron lo inútil alrededor del mismo
- Hubo acuerdos individuales entre los empleados de las empresas y los Zabbalean, pero siempre atomizados.
- Se propusieron soluciones a la situación de los Zabbalean que no correspondieron con sus valores culturales.

Un estudio amplio de tres consultorías egipcias propuso varias soluciones para una mejora de esta situación. Estas solamente pueden tener éxito si se reconocen como válidas por las empresas privadas y las autoridades.

BRASIL

Brasil es uno de los países más activos respecto a las soluciones y la integración del sector informal. Los llamados catadores existen en alto número en las ciudades grandes y medianas. Se sabe que trabajan varios cientos de miles de trabajadores, y la gama de organizaciones en forma de asociaciones, cooperativas, ONG etc. contra las malas condiciones de trabajo es singular.

En 1999, el municipio de São Sebastião con el apoyo de GTZ organizó el Primer Encuentro Internacional de los Recolectores y Clasificadores Informales. Se invitaron también a los técnicos que apoyaban las iniciativas y trabajos en este sector. Participaron 62 personas de tres diferentes países de América Latina (Brasil, Uruguay, Argentina). Este evento fue pionero ya que en el pasado no se realizó ninguna reunión de recolectores informales de este tamaño y con un significado regional.

El próximo gran evento de este tipo fue el 1º Congreso Latino-americano de Catadores en el 2003 donde se concluyeron las estrategias y las demandas de los catadores en la Carta de Caxias do Sul, una declaración abierta de los intereses de los catadores.

En Enero del 2005, tomó lugar el II Congreso de Catadores de Materiais Recicláveis en São Leopoldo. Este evento de cuatro días se efectuó con 1,050 participantes y delegaciones de los países de Uruguay, Argentina, Colombia, Bolivia, Mozambique, Tanzania y Chile.

La intención del evento, que organizó el Movimiento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) fue

- La revisión de la Carta de Caxias do Sul del 2003
- La actualización de la postura de la unión de los catadores
- La preparación de su participación y la marcha al Forum Social Mundial en la ciudad vecina Porto Alegre.

Las orientaciones de este último encuentro eran los siguientes:

- Aumentar la organización de catadores
- Mejorar la capacidad para colaborar en procesos como la formulación de leyes, políticas y estrategias nacionales aumentando la participación y presentación de sus intereses
- Mejorar las condiciones para sus niños
- Mejorar la educación ambiental para todos (promover reciclaje) y contribuir a mejorar la infraestructura correspondiente
- Reducir la explotación y la violencia contra ellos
- Buscar el apoyo de recursos públicos para sus iniciativas y nuevas formas de financiamiento
- La cooperación con catadores en otros países

El estudio realizado por encargo del proyecto sectorial "Cooperaciones para el reciclaje" de GTZ documenta los temas actualmente tratados en el congreso en São Leopoldo. Este proyecto sectorial (www.gtz.de/recyclingpartnerships) tiene como objetivo el demostrar que es posible y conveniente integrar el sector

informal en distintos puntos de la gestión de residuos sólidos y al mismo tiempo lograr una mejora de su eficiencia y del impacto ambiental, basándose en los principios de la economía del ciclo cerrado. El proyecto:

- Establece proyectos pilotos en diferentes países elaborando instrumentos para la integración del sector informal
- Recopila, documenta e informa sobre experiencias internacionales, tanto las de éxito como las menos satisfactorias y
- Crea redes y contactos entre los actores relevantes.

Entre otros, se quiere dar voz a los catadores. En el encuentro de São Leopoldo, se hicieron entrevistas con catadores para conocer sus opiniones respecto a las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo se podría mejorar la situación de los residuos sólidos?
- ¿Cuáles son sus necesidades urgentes?
- ¿Cuál es su interés en este encuentro?

Algunos de los comentarios manifestados por los participantes del encuentro fueron los siguientes:

“... Estamos en la expectativa de seguir planteando la recolección selectiva, que es importantísima. Con plantas de clasificación y los clasificadores de cooperativas o asociados, que lo decidan ellos. (...) Y que sea posible, porque nosotros en nuestro país no contamos con esta forma de recolección” (...) Ellos (de la Intendencia) dicen, es que eso no es rentable. Nosotros, como sobrevivimos de esto, sabemos que sí es económicamente rentable, porque en primer lugar, mis hijos comen de mi trabajo y en segundo lugar es rentable en lo ecológico y en la divisa que dejamos en el país. Porque lo que nosotros recogemos lo ponemos en la industria, yo sé que somos también generadores de trabajo para otros trabajadores.”

Catador de Chile, 2005

“De mi país hemos venido 32 catadoras y catadores. Muchos compañeros de esos 32 vienen por primera vez. Entonces nosotros cuando venimos, es para que los catadores uruguayos vean y aprendan que hay cosas viables que se pueden hacer con acuerdos e involucrando al gobierno departamental y los gobiernos centrales. Porque el tema del catador es un problema social y sociopolítico. Entonces de qué forma le damos solución... Hoy por hoy la política del gobierno departamental... es tirar y enterrar y la política que nosotros planteamos es recoger con el servicio de la sociedad. Porque eso es una solución.”

Catador uruguayo, 2005

“Tenemos una experiencia nueva, catadores de São Paulo ayudando catadores de Bahía en que se refiere a la necesidad y conciencia de organizarse y de cooperar. Tiene también la parte práctica de enseñar a operar la prensa y otras operaciones.”

Catadora del centro de São Paulo, 2005

CONCLUSIONES

El fenómeno de la recolección informal es mundial. No se puede negar la importancia que tienen los recolectores informales en las ciudades grandes de América Latina y en los demás continentes. Su papel es importante, ya que sus actividades ágiles contribuyen a un ahorro significativo de espacio en los rellenos sanitarios y en el transporte de desechos en cantidades que poco se han investigado. El material recuperado por su trabajo tiene un peso relevante para los ahorros de materia prima en los procesos productivos.

El sector informal cuenta con unas características que favorecen y otras que obstruyen la colaboración con los demás sectores, como el sector público o el sector privado formal. Las experiencias, sobre todo en las cooperaciones entre los actores privados formales-informales son pocas. Brasil es un país rico en ejemplos positivos para la colaboración público-privado, informal-avanzado. En muchos aspectos este país tiene un rol pionero en lo que se refiere a modelos innovadores en el tema del sector informal en la gestión de los residuos sólidos. Y se han creado varias organizaciones que disponen y difunden informaciones sobre estos modelos.

El ejemplo del Cairo es útil para mostrar como se ignoró la labor y la experiencia de cerca de 40 mil personas. Los conflictos que surgieron de esta deficiencia todavía no están resueltos dos años después del inicio del sistema.

De los ejemplos reseñados surgen diferentes puntos de partida que considerar en soluciones futuras:

- El grado de organización y formalización de los trabajadores informales es un aspecto importante para su involucramiento en la gestión de los residuos sólidos formal, lo cual supone intervenciones en sus estructuras establecidas o conocidas
- No se puede dar una receta única para la integración de los trabajadores; lo único cierto es que ignorarles no es una solución ni garantiza un sistema balanceado
- Las soluciones donde se prevé un papel para el sector informal, deberían elaborarse en consulta con él.

REFERENCIAS

Florisbela dos Santos, A. L. (2000) *Der informelle Sektor in der Abfallwirtschaft Brasiliens am Beispiel São Sebastião sowie Auswirkungen der Einführung sowie Auswirkungen der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung auf diesen Sektor*, Estudio publicado en Internet de GTZ, Eschborn.

Florisbela dos Santos, A. L. (2000) *Informe sobre el Segundo Encuentro Latinoamericano de Catadores de Materiales Reciclables*, Informe a publicar en Internet de GTZ, Eschborn.

- Hunger, G.; Spies, S.; Wehenpohl, G. (2005) *Die andere Seite der Abfallwirtschaft in Entwicklungsländern*. Müll + Abfall (04/2005), Erich-Schmidt-Verlag, Berlin.
- Medina, M. (2005) *Ocho mitos sobre el reciclaje informal en América Latina*, BIDAmérica (Artículo en Página Web).
- Santen, H.; Schweizer, F.; Fricke, K. (2005) *Der informelle Sektor - Müllsammler - in der Abfallwirtschaft Lateinamerikas und Lösungsstrategien*. Ponencia en el marco de la conferencia „Internationales Forum Wasserwirtschaft, Abwasser, Abfall der DWA (German Water Association), Bochum.
- Scheinberg, A., Anschütz, J., IJgosse, J., (2004) *Putting Integrated Sustainable Waste Management into Practice*, Waste, Netherlands.
- Ciudad de Rosario, Secretaría de Servicios Públicos – Dirección General de Política Ambiental, – Programa de Emprendimientos Ambientales Solidarios (2004) *Relevamiento sobre Hábitos de "Cirujeo" en la Ciudad de Rosario*, Argentina.
- GTZ, www.gtz.de/recyclingpartnerships
- C.I.D., EQI, EcoConserv (2004) *"Enabling the Informal Sector in Solid Waste Management, Consolidated Summary Report"*, para el proyecto de cooperación técnica Programme for the Privatisation of Solid Waste Management, Egipto.