

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PUCP

“La implementación de la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno

Mención: Gestión Pública y Políticas Públicas

AUTOR

Giraldo Malca, Carla Ximena

ASESOR

Casas Sulca, Frank Renato

JURADO

Muñoz Portugal, German Guillermo Ismael

Alván Silva, Christian Mauricio

LIMA – PERÚ

2016

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1: LA INCORPORACIÓN DE LOS RECICLADORES EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS	9
1.1. La gestión de los residuos sólidos y la inclusión de los recicladores como caso de estudio.....	9
1.2. La identificación de un problema público y el diseño de la política como respuesta	13
1.3. La implementación de las políticas públicas en atención a un problema público	19
1.4. La capacidad estatal en la implementación de servicios públicos	22
CAPÍTULO 2: LA INCLUSIÓN DE LOS RECICLADORES COMO POLÍTICA PÚBLICA	26
2.1. La política ambiental y su relación con los residuos sólidos	26
2.2. De la política ambiental a la gestión en materia de residuos sólidos	29
2.3. La incorporación de recicladores en la gestión de residuos	36
2.3.1. La situación de los recicladores y posicionamiento en la agenda pública.....	41
2.3.2. La formulación de la política pública sobre recicladores.....	45
2.3.3. El contenido del reglamento de la Ley del reciclador.....	53
CAPÍTULO 3: LAS LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN DE LOS RECICLADORES: EL CASO DE MIRAFLORES	58
3.1. Acciones implementadas para la incorporación de los recicladores.....	58
3.1.1. Desarrollo de capacidades para los funcionarios públicos y para recicladores.....	58
3.1.2. El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.....	60
3.1.3. Los Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos donde se incluyen a los recicladores.....	62
3.2. Inventario de limitaciones para la incorporación de los recicladores en las acciones implementadas	64
3.2.1. Factores políticos.....	65
3.2.2. Funcionarios y equipos especializados.....	67
3.2.3. Recursos financieros	69
3.2.4. Capacidad efectiva de fiscalización	72

3.2.5. Coordinación interinstitucional	75
3.2.6. Consideraciones sociales	77
3.2.7. Infraestructura	79
3.3. Consecuencias de las limitaciones existentes	80
3.3.1. Avance de los programas de formalización de recicladores y recolección selectiva de residuos.....	81
3.3.2. Inclusión intermedia de los recicladores	83
3.3.3. Carente capacidad de fiscalización.....	85
3.3.4. Sostenibilidad de los programas de formalización	86
CAPÍTULO 4: FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS LIMITACIONES PARA INCLUIR A LOS RECICLADORES	90
4.1. Sobre el diseño de la política pública	90
4.2. Sobre las capacidades estatales para la implementación	94
4.2.1. Factores asociados al diseño institucional: burocrática	95
4.2.2. Factores asociados a la interacción con los actores involucrados: relacional.....	97
4.2.3. Factores asociados a la presencia efectiva de los gobiernos locales en el control del circuito del reciclaje: territorial.....	100
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	104
BIBLIOGRAFÍA	107

Ilustraciones

Ilustración 1: Problema específico del PP "Gestión integral de residuos sólidos"	32
Ilustración 2: Causas del Problema "Incremento no controlado de la cantidad y peligrosidad de residuos sólidos"	32
Ilustración 3: Resultado específico del PP "Gestión integral de residuos sólidos"	33
Ilustración 4: Resultado final del PP "Gestión integral de residuos sólidos" .	33
Ilustración 5: Productos esperados del PP "Gestión integral de residuos sólidos"	34
Ilustración 6: Circuito del reciclaje.....	38
Ilustración 7: Niveles de desarrollo de la formalización de recicladores	41

Ilustración 8: Limitaciones en la implementación de la política de inclusión de recicladores.....	65
Ilustración 9: Clasificación de actores públicos y privados.....	90
Ilustración 10: Identificación de limitaciones en las capacidades estatales ..	95

Tablas

Tabla 1: Categorización de municipalidades para el Plan de Incentivos.....	35
Tabla 2: Actitud de los recicladores frente al proceso de formalización.....	38
Tabla 3: Programas de recolección selectiva y formalización de recicladores 2007-2009	47
Tabla 4: Actores y obligaciones establecidas en el Reglamento de la Ley N°29419	54
Tabla 5: Municipalidades participantes en el Plan de Incentivos	61
Tabla 6: Clasificación de los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos.....	63
Tabla 7: Oferta educativa en residuos sólidos e inclusión de recicladores ..	67
Tabla 8: Comparación de presupuesto destinado a programas de segregación y transferencia de plan de incentivos para el año 2016	71
Tabla 9: Implementación de programas de formalización de recicladores en municipalidades provinciales.....	80
Tabla 10: Participación de actores públicos y privados en la política de inclusión de recicladores	93
Tabla 11: Capacidad efectiva de fiscalización distrital	101

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales son las instituciones del Estado más cercanas a la población. En ellos se designa la ejecución de una serie de acciones que buscan atender las necesidades y problemas públicos de los ciudadanos. Sin embargo, la diversidad de temas y encargos que se les adjudica genera que la implementación de los programas y servicios públicos sea limitada o parcial. Ello pues las capacidades del Estado a nivel burocrático, institucional o territorial, pueden tener limitaciones o complejidades que pueden ser analizadas desde la ciencia política.

La gestión de los residuos sólidos es una de las temáticas más complejas a ser atendidas por los gobiernos subnacionales. Para algunos, los residuos sólidos representan problemas de sanidad y de contaminación ambiental, pero para otros, son posibles ingresos económicos que les permiten subsistir y cubrir sus necesidades básicas. Los recicladores, encuentran en la recuperación de la basura una labor que, si bien no es reconocida legal, ni socialmente, les facilita tener un ingreso para su sustento y el de sus familias.

En el año 2009 se creó una norma conocida como la Ley del Reciclador, que insta a los gobiernos locales a desarrollar programas de formalización de recicladores y de segregación de residuos sólidos en cada localidad a fin de integrar a estos actores en la recuperación de los residuos reciclables; dignificando su labor y promoviendo una mejora en el desarrollo de su trabajo y su calidad de vida.

Luego de más de cinco años de establecida la política de inclusión de recicladores, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, menciona en su Informe: *Fiscalización ambiental en residuos sólidos de gestión municipal provincial 2013-2014*, que menos del 17% de los gobiernos provinciales ha implementado programas de formalización de recicladores (2014, 177) y al 2014 sólo el 11% de municipalidades a nivel nacional contaba con programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos (Bolaños, 2015).

En esta línea es pertinente analizar cuáles han sido los factores que han generado la escasa implementación de esta política y que ha traído como consecuencia, que la misma no se implemente de manera efectiva o integral. Así mismo, los casos en lo que se han desarrollado programas de inclusión de recicladores, se han generado diferentes problemas que cuestionan la pertinencia y aplicabilidad de la política.

Es este orden de ideas, la presente investigación busca comprender *cómo se ha venido implementado la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación*; teniendo en cuenta la alta relevancia que el Estado peruano ha dado al tratamiento de este tema.

La hipótesis preliminar que se tiene al respecto considera *que la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación está institucionalizada a través de la Política Ambiental del Ambiente en relación a la preocupación del gobierno central por asegurar la sanidad y protección ambiental de los entornos urbanos, dejando de lado otros factores incluidos en la problemática del reciclaje. Para ello, el Estado no realizó una adecuada identificación de actores, diseño de herramientas de gestión y delimitación de objetivos a ser alcanzados, de manera coordinada y participativa para abordar integralmente la problemática. Adicionalmente, no contempló que se hayan superado las limitaciones en las capacidades que los gobiernos locales pueden tener para incluir a los recicladores a los programas de segregación y que están relacionados con elementos insertos en los componentes sociales, ambientales, económicos e institucionales de las comunas.*

A fin de corroborar dicha hipótesis, la presente investigación ha tomado como periodo de análisis desde el año 2011¹ hasta el año 2014² y se han establecido tres preguntas específicas:

¹ El reglamento de esta Ley publicado el 03 de junio de 2010 otorgaba un año de plazo a los gobiernos locales para su implementación. Por ello la investigación determina este año como inicio para el estudio de la implementación de la política.

² Se establece dicho año debido a que la data sistematizada respecto al objeto de estudio tiene como última actualización el periodo 2013-2014.

- ¿Cómo está estructurada la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación entre los años 2011-2014?
- ¿Cuáles han sido las principales limitaciones en la implementación de la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación entre los años 2011-2014?
- ¿Qué tipo de factores generan limitaciones en la implementación de la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación entre los años 2011-2014?

La investigación tiene una metodología cualitativa con enfoque descriptivo explicativo. Siendo el objeto de la investigación el comprender, identificar y explicar procesos de implementación de una política pública se han empleado dos herramientas de investigación. La primera supone la revisión de normas, informes, documentos de archivo y otras investigaciones vinculadas al tema. La segunda se basa en la recolección de información a través de entrevistas a diferentes actores entre los que se ha priorizado a los funcionarios que estuvieron encargados de la formulación de la política, funcionarios de gobiernos locales encargados de la implementación de la misma, a un representante del organismo de fiscalización nacional y a especialistas en el tema. Para ello se han realizado ocho entrevistas a profundidad. Así mismo, se ha realizado trece entrevistas informales a los recicladores de un programa de segregación distrital. Todas las entrevistas han sido realizadas entre septiembre del año 2015 y marzo del año 2016.

En el caso de las entrevistas a profundidad se obtuvo el consentimiento informado de los entrevistados. No obstante, durante el desarrollo de las entrevistas se pidió tener discreción con la información, por lo que se ha optado por conservar el anonimato de todos los entrevistados. Ello se ha aplicado también con la información facilitada por los recicladores a su solicitud.

Como punto de partida de este documento, la primera sección presenta una mirada general a la problemática de los recicladores y los estudios que se han

desarrollado en cuanto a su inclusión y su identificación como un problema público. Ello se acompaña de la presentación de los elementos teóricos que permiten analizar este fenómeno social desde la ciencia política.

La segunda sección describe el proceso a través del cual la problemática de los recicladores llega a ser abordada como política pública por parte del gobierno central siguiendo el esquema del ciclo de formulación de las políticas públicas. Ello se enmarca en la presentación de la política nacional ambiental y la reglamentación existente vinculada a los residuos sólidos. Así mismo, se presentan algunos mecanismos generados para impulsar la temática a nivel estatal.

La tercera parte de la investigación aborda la implementación y las limitaciones identificadas durante este proceso. Para ello se describen las acciones implementadas para la incorporación de los recicladores y posteriormente se listan las limitaciones que se han identificado durante su inclusión. Adicionalmente, se esbozan las principales consecuencias que se han generado por estas limitaciones.

Finalmente, el último capítulo presenta los factores explicativos de las limitaciones desde el enfoque de capacidades estatales a la luz de la bibliografía revisada para la investigación. Ello se complementa con algunas conclusiones y aspectos destacados para contribuir a la discusión del tema desde la academia.

CAPÍTULO 1: LA INCORPORACIÓN DE LOS RECICLADORES EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

Este capítulo busca brindar un marco a la investigación identificando, en primer lugar, la problemática de los recicladores desde la investigación académica que se ha desarrollado en cuanto a la materia. De manera posterior, se observa desde la ciencia política, los elementos que permiten que una problemática como esta sea identificada como un problema público, y con ello cómo se desarrolla el ciclo de elaboración de las políticas públicas. Finalmente, a fin de acotar la investigación al objeto de estudio, se presentan elementos teóricos sobre capacidades estatales en los procesos de implementación.

1.1. La gestión de los residuos sólidos y la inclusión de los recicladores como caso de estudio

La basura es una problemática a nivel global que se intensificó luego de la revolución industrial donde se masifica el consumo de productos y bienes (Ciudad Saludable, 2010d, pg. 1). La gestión de estos residuos es sin duda un reto para los gobiernos nacionales debido a los peligros sanitarios que acarrea su mala disposición. Asegurar las condiciones de sanidad básica para la población se convierte entonces en materia de gestión pública y responsabilidad directa del Estado en sus diferentes niveles.

En los últimos años se ha agregado un elemento a la gestión de los residuos sólidos a través del crecimiento del mercado del reciclaje y las acciones desplegadas por los municipios en base a los programas de segregación. No obstante, el reciclaje ha sido siempre una actividad enmarcada en la informalidad y el desprestigio social (Parra, 2015, pg.4). Los escasos estudios existentes sobre la trazabilidad de los residuos o las cadenas del reciclaje no han podido despejar las dudas sobre el destino final de muchos residuos recuperados los cuales pueden terminar con facilidad en el mercado de los productos adulterados (López, 2013, pg.158).

Esta temática ha supuesto el desarrollo de investigaciones a nivel latinoamericano donde se analiza la situación de los recicladores en América Latina y el Caribe desde el enfoque de peligros a la salud pública que conlleva su trabajo a nivel de informalidad. (OPS et al., 2010, pp. 27-36). Así como la caracterización del reciclaje informal para analizar la disparidad legal en los países respecto al tema, la capacidad de organización a escala nacional de los recicladores y el impacto de la debilidad de los mercados nacionales de transformación de los materiales reciclables (Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo [IRR], 2013a, pp. 22-25)

En esta línea se ha desarrollado diversos estudios sobre la situación del reciclaje y los recicladores para diferentes países de la región entre los que se destaca *“Hacia la inclusión social y económica de los recicladores en Ecuador”* entre los años 2008 y 2009; *“Por la ruta del reciclaje en Chile”* donde se estudian tres ciudades chilenas en el año 2010; *“Por la ruta del reciclaje en Bolivia”* donde se estudia el caso de cuatro ciudades bolivianas en el año 2010, entre otros. Todos ellos realizados por Ciudad Saludable.

Otros estudios a destacar son los desarrollados en Argentina en torno a los “cirujeros” quienes tienen presencia en la sociedad aproximadamente desde el año 1860 donde empezaron a organizarse para defender sus derechos frente a la supuesta asociación entre los empresarios de la basura y los gobiernos municipales, quienes encuentran en la incineración o en el depósito de altos volúmenes de residuos, una importante fuente de ingresos económicos (Schamber, 2010, pp. 11-49; Castillo, 2010, pp. 2-5). Un elemento que se agrega a este escenario es la consideración de los recicladores como elementos vinculados a la inseguridad ciudadana y la incertidumbre social, lo que genera que el gobierno trate de reducir su presencia en la sociedad (Calello, 2007, pp. 181)

El caso brasileño es también motivo de estudio por las experiencias que se han desarrollado en distintas ciudades (Dias et al., 2013, pp. 221-

230), siendo el caso más relevante el de los “catadores” del ABC Paulista donde la presencia de los recicladores en este espacio industrial se puede rastrear desde el año 1867, cuando las primeras ciudades y urbanizaciones se encontraban surgiendo y donde este grupo humano tuvo una labor importante en el mantenimiento y sanidad de las comunas (De Souza, 2011, pp. 35-64) En este caso y en el caso de Bogotá, la ciudad ha marginado y expulsado a los recicladores de las dinámicas socialmente aceptadas y con ello se han convertido en un problema pendiente de gestión (De Souza, 2011, pp. 65-110; Pozo, 2011, pp. 8-10) Así mismo, se reconoce que en aquellos casos en los que el gobierno no ha desplegado iniciativas para incorporar a los recicladores, los intentos de asociatividad y formalización de su trabajo son en vano (Terraza & Sturzenegger, 2010, pp. 57-64).

En cuanto a los estudios sobre los recicladores en el Perú se han desarrollado estudios de caracterización de su labor desde el año 1994 donde se delinea la forma como el trabajo de estos actores se desarrolla de manera paralela a la formalidad (Riofrio et al., 1994, pp. 101-103) EN ese momento se genera una clasificación en base a su actividad entre caminadores y carretilleros, buceadores y los ubicados en los rellenos sanitarios o botaderos (Riofrio et al., 1994, pp. 103-106) Así mismo, una descripción completa sobre el estado del reciclaje en el país siendo el texto descriptivo más completo el libro “*Desde la Basura: cambiando mentes y corazones*” (Ciudad Saludable, 2009)

También se ha tenido una aproximación académica desde las comunicaciones donde el objeto de estudio se ha centrado en la representación y reconocimiento de los recicladores en el espacio público local, en los medios y en su participación en el diseño de políticas concertadas (López, 2013, pp. 164-169). Así como en los problemas de comunicación que pueden darse entre los distintos actores involucrados en los programas de segregación en la fuente y que pueden generar niveles de conflictividad social (Bazan, 2015, pp. 117-127).

Desde la sociología los estudios desarrollados se acercan al tema principalmente para entender los elementos que llevan a las personas a ser recicladores y la percepción que los mismos desarrollan sobre su trabajo (Oshigue, 2015, pp. 131-140); así como, las dinámicas que se generan a partir del desarrollo de asociaciones y el cambio de la informalidad a la formalidad (Madueño, 2010, pp. 30-32)

También hay estudios que se han acercado al tema a partir del enfoque de desarrollo humano y calidad de vida. En este marco se analiza los impactos a nivel económico, social y ambiental que tiene su formalización, así como su integración a las dinámicas urbanas, y ambientales (Zegarra, 2015, pp. 84-86). Así como, el carácter de emprendimiento solidario que tiene el trabajo colaborativo de las organizaciones de recicladores (Bonaldo et. al, 2011, pp. 747-742). Otra línea hace énfasis en los discursos de género donde se incorpora la discusión sobre el rol de las mujeres recicladoras en el proceso de asociatividad y en su relación el medio ambiente (Dias et al., 2013, pp. 230-240)

Desde la ciencia política la discusión sobre los recicladores se ha abordado respecto a las acciones que el Estado despliega para mejorar sus condiciones de trabajo o restringirlo, según el balance positivo o negativo que cada contexto le asigna a su labor (Castillo & Isla, 2010, pp. 5-8). También al rol político que tienen los recicladores como asociaciones y gremios en la defensa de sus derechos y la formulación de políticas públicas que los incluyan (Ponce, 2012, pp. 20-45). Para el caso del programa Basura Cero en Bogotá, WIEGO desarrolla un análisis crítico de las falencias que tiene la incorporación de los recicladores en los programas municipales de reciclaje, de una manera muy similar a la realidad peruana (Parra, 2015, pp. 15-20). No obstante, la aproximación no profundiza en cuanto a las dificultades existentes en el órgano público para la implementación, sino que presenta el resultado del proceso fallido de inclusión.

Como se ha señalado, muchos de los estudios que se han desarrollado sobre los recicladores han incidido en su situación actual como parte de los programas de segregación o cómo ello influye en su inclusión a nivel social. Sin embargo, no se ha podido encontrar estudios que analicen las causas que pueden generar los problemas y deficiencias que estas investigaciones han destacado y que están directamente relacionadas con la implementación de la política. Así mismo, tampoco se ha podido encontrar análisis sobre la efectividad que se tiene en el servicio público que proveen los recicladores o las limitaciones que existen desde el aparato estatal para hacer efectiva la implementación de la política.

Es importante entender algunos elementos teóricos que permitan establecer si, desde la formulación de la política hasta su ejecución, se han podido generar quiebres o elementos que impiden una implementación efectiva. Ello teniendo en cuenta el enfoque de capacidades estatales que es oportuno para los estudios de implementación de políticas públicas.

1.2. La identificación de un problema público y el diseño de la política como respuesta

Identificar un problema público es el paso inicial para la formulación de cualquier política pública (Lahera, 2002, pp. 15-16). Sin embargo, esta no es una tarea sencilla debido a que las personas tienen un sinnúmero de necesidades y problemas cuya relevancia y atención difiere según el contexto donde se presenta y la forma como se atienden.

En primer término, hay que comprender que no todos los problemas sociales son problemas públicos. Montecinos afirma ello y agrega que a su vez no todos los problemas públicos alcanzan una definición que se traduzca en decisiones públicas (2007, pp. 327).

Así mismo, un problema que puede ser importante para algunos contextos, puede no generar interés en otro entorno ni ser atendido como algo de carácter público (Hilgartner & Bosk, 1988, pp.64). Adicionalmente, hay que tener en cuenta que existe la posibilidad de que

haya una diversidad de problemas y que todos tengan presencia en la agenda pública con diferentes grados de atención, sin que ello suponga que todos deben ser atendidos por el Estado (Hilgartner & Bosk, 1988, pp. 57-58; Lahera, 2002, pp. 38; Aguilar, 1993, pp. 24, 39).

Para Aguilar, citando a Hogwood y Gunn (1984, pp. 108), la definición de un problema público parte por:

“entender los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”

(1993, pp. 52)

En esta línea, definir un problema público supone un proceso de análisis sobre aquellos factores y causas que han despertado el interés común y que generan movilización por parte de los actores sociales (Aguilar, 1993, pp. 55). Adicionalmente, Montecinos, agrega que “el análisis debe encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo (es decir, sobre un problema racional), de tal manera que pueda ser resuelto, de acuerdo con los recursos y capacidades disponibles en un momento determinado” (2007, pp. 330)

En cuanto a los actores de las políticas públicas, Subirats divide a los actores en públicos y privados³. Los primeros son aquellos que tienen una función político-administrativa que pueden ser actores políticos o actores paraestatales (privados que pueden cumplir una función pública, por ejemplo) (2008, pp. 54-60) Los segundos están compuestos por los grupos-objetivo (quienes causan el problema público), beneficiarios finales (quienes están afectados por el problema público) y los grupos terceros (si bien la política no está direccionada a ellos se ven beneficiados o afectados por la misma) (2008, pp. 61-63)

³ El autor toma distancia de la confusión que pueden generar estos términos usualmente empleados para identificar a los actores estatales de los corporativos. (2008, pp.57)

No obstante, más allá del análisis que los actores pueden realizar para identificar y priorizar los problemas públicos, Hilgartner y Bosk indican que existen algunas características que permiten que un problema común sea elevado a la agenda pública y asumido como problema público a través de la movilización de los actores (1988, pp. 61)

La primera característica es la existencia de *drama*, definida como la capacidad de los actores sociales de enfatizar un problema en un escenario límite que genera incertidumbre e inestabilidad social al punto que el problema sea atendido por el Estado. La segunda es el entorno *cultural*, sobre el que indican que hay más probabilidades de que una problemática tenga impacto si está arraigada a temáticas locales, mitos o prácticas que eleven la preocupación social. A nivel *político*, hay que identificar los sesgos políticos existentes pues es más probable que un problema público sea asumido si se encuentra dentro de estos o si es que enfrenta a los paradigmas de influencia de los grupos políticos y económicos dominantes. (Hilgartner & Bosk, 1988, pp. 61-72)

En este orden de ideas un problema público puede ser reconocido como tal por la presión o la acción de un grupo de interés específico que busca que el Estado atienda una necesidad particular (Aguilar, 1993, pp.52-56). Ello, además facilita que se dé un proceso de suboptimización a través del cual un problema “menor” puede hacer perder de vista el problema “mayor” o la multicausalidad y complejidad de lo que se observa. (Bardach, 1993, pp. 220). Al respecto Aguilar plantea un ejemplo sobre cómo pueden existir diferentes lecturas de un problema público:

“la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir, la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural... Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas”

(1993, pp. 52)

Además, el autor menciona que para definir correctamente un problema público se debe establecer una diferencia entre la agenda pública y la

agenda gubernamental. En el primer caso, citando a Cobb y Elder (1972) mencionan que está determinado por que el tema en cuestión es merecedor de atención pública y corresponde a una autoridad gubernamental. Respecto a lo segundo, refiere que es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar, 1993, pp. 32)

En esa línea, la definición de un problema público y su adopción por parte del Estado deber plantear una solución o soluciones al mismo. Sobre ello Aguilar puntualiza:

“la definición del problema presenta un doble desafío. Por un lado, construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar un consenso; para esto debe ser capaz de convocar a múltiples actores y tener un carácter exógeno (Cabrero, 2000) y, a sugerencia de Peters (1995), participativo. Por otro lado, debería conducir a una definición operativa que tenga como consecuencia una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno”

(Aguilar, 1993, pp. 57).

Por ello los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles

(Aguilar, 1993, pp.60).

Con la identificación del problema público se inicia el proceso de elaboración de una política pública. Peter de deLeon indica que no existe una posición unificada sobre el proceso, ciclo o modelo de diseño de una política pública (1997, pp. 5). El autor reconoce que el origen de la conceptualización del proceso de decisión para las ciencias políticas empieza con la teoría de Laswell que establecía siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (DeLeon, 1997, pp. 6) (Laswell, 1956, pp. 27-30).

Así mismo, indica que uno de los discípulos de Laswell, Garry D. Brewer en 1974, delineó el proceso de formulación de las políticas públicas a través de las etapas de iniciación, estimación, selección,

implementación, evaluación y terminación (DeLeon, 1997, pp. 7) Posteriormente en 1983, en la publicación *The Foundations of Policy Analysis*, desarrollaron con mayor detalle las implicancias de cada etapa.

Aguilar, recoge de Patterson, Davidson y Ripley, una mirada diferente al proceso de las políticas públicas que plantea siete momentos empezando donde se hace relevancia en el establecimiento de la agenda, su legitimización y el desarrollo de acciones que contengan fines, metas y medios de verificación (Aguilar, 1992, pp. 22)

Entre tanto Subirats, recoge de Jones (1970) y de Mény y Thoening (1989), el ciclo establecido en cinco fases donde se da interés al surgimiento del problema, su reconocimiento, la formulación de la política, la implementación y posterior evaluación (2008, pp. 43)

Este proceso, al cual Sabatier menciona como *la heurística por etapas* ha sido el más empleado y difundido hasta mediados de los años 80, pero a su vez ha sido ampliamente criticado por las limitaciones al abordar temas complejos, multicausales y no lineales (2010, pp. 9) Dicho autor propone nuevos marcos teóricos para del proceso de las políticas públicas entre los que destaca la elección racional institucional⁴, las corrientes múltiples⁵, del equilibrio interrumpido⁶, de las coalizaciones promotoras⁷, de la difusión de las políticas⁸, el embudo de la causalidad, entre otros⁹ (2010, pp. 10-13)

⁴ Este marco se central en la forma como algunas reglas institucionales alteran los comportamientos de los individuos racionales en base a intereses materiales. Lo principales teóricos reconocidos por Sabatier son Ostrom 1986, 1990; Ostrom, Schroeder, y Wynne 1993; Ostrom, Gardner y Walker 1994; Scholz, Twombly y Hendrick 1991; Chubb y Moe 1990; Dowding 1995; Scharpf 1997 (2010, pg. 11, 23-68)

⁵ Desarrollado por John Kingdon (1984) tomando el modelo de comportamiento organizacional donde reconoce tres corrientes: una de problemas y definiciones de problemas; otra que incluye propuestas de soluciones al problema; y la tercera consiste en elecciones y funcionarios. (Sabatier, 2010, pg. 11, 69-89)

⁶ Desarrollado por Baumgartner y Jones (1993), sostiene que la formulación de políticas públicas se da en períodos en los que la oposición genera quiebres para desarrollar nuevas "imágenes de políticas" (Sabatier, 2010, pg. 12, 67-202)

⁷ Este marco desarrollado por el propio Sabatier y Jenkins-Smith, se enfoca en la interacción de coaliciones compuestas por diferentes actores con una creencia política similar, que promueven cambios políticos tomando en cuenta el subsistema donde se desarrollan y los eventos fuera del mismo. (Sabatier, 2010, pg. 12, 203-240)

Muchos de estos marcos han sido aplicados principalmente para estudiar el proceso de políticas públicas en Estados Unidos mientras que el modelo heurístico ha sido el más aplicado en los estudios de políticas públicas en los países latinoamericanos. Subirats agrega que el modelo heurístico sigue estando vigente pues sirve como un soporte de referencia para el análisis de las políticas públicas que reposa en algunas claves consideradas como fundamentales como los actores, sus recursos y el marco institucional en el cual interactúan (2008, pp. 42-47).

Al respecto Montecinos se cuestiona sobre las capacidades de los gobiernos como los latinoamericanos de definir problemas públicos teniendo en cuenta que las democracias en nuestros países no son efectivas y donde muchas de las políticas públicas han generado más problemas que soluciones por responder a intereses particulares sin estudiar los problemas en profundidad (2007, pp. 333). Es posible que en el caso materia de esta investigación, la política que busca incluir a los recicladores responda justamente a intereses particulares que han influenciado la decisión del Estado.

Para el estudio es importante entender qué elementos estuvieron comprendidos en la identificación de la problemática de los recicladores como un problema público y para ello la clasificación de los actores postulada por Subirats sirve para realizar una identificación de los intereses involucrados en este contexto. De forma posterior, se emplean las características propuestas por Hilgartner y Bosk para evaluar si en el caso de la política de los recicladores, se contemplaron los elementos de drama, cultura y política que los autores mencionan como clave cuando un problema público quiere ser elevado a la agenda pública por actores sociales interesados.

⁸ Fue desarrollado por Berry y Berry (1990, 1992) y busca explicar la variabilidad e innovación en las políticas postulando que la adopción de políticas está estrechamente ligado a la difusión. (Sabatier, 2010, pg. 12, 242-282)

⁹ Sabatier menciona una diversidad de marcos desarrollados principalmente en Estados Unidos para explicar la variación de las políticas públicas en materia presupuestaria. (2010, pg. 13, 283-316)

1.3. La implementación de las políticas públicas en atención a un problema público

Un elemento adicional que resulta importante para el análisis sobre la formulación de una política pública, como respuesta a un problema público, está relacionado con la forma como se da el proceso de decisión. Sobre este punto Mény y Thoening, discuten sobre el nexo existente entre el estilo de quien toma las decisiones y el contenido de las políticas (1992, pp. 152-156).

Entre tanto, Mazer menciona que hay dos paradigmas en el proceso de decisión: el "elitist planning" donde algunos tomadores de decisiones toman decisiones colectivas en nombre de un grupo anticipando una solución racional a un problema. El otro mencionado como "pluralist exchange" refiere al proceso de toma de decisiones de manera colectiva realizada por individuos que interactúan en torno a la búsqueda de soluciones de un problema. Para el autor este último paradigma resulta en productos más estratégicos (1984, pp. 577).

Sin duda el análisis de aquello que motiva a los tomadores de decisión para establecer una política pública puede explicar luego algunos elementos de éxito o fracaso en su implementación. En esta línea, cabe mencionar que existen dos modelos en la ciencia política que se han estudiado ampliamente en cuanto al proceso de implementación de una política pública: el modelo de arriba hacia abajo (*top down*) y el modelo de abajo hacia arriba (*bottom up*).

El primero está entendido como el proceso en el cual una política pública es definida y diseñada por los niveles superiores de la administración para que sea implementada por los niveles inferiores (Subirats, 2008, pp. 47; Aguilar, 1992, pp. 86). Ello puede llevar a complejidades serias durante la implementación si es que en el proceso ambos niveles no comparten los valores, perspectivas o prioridades vinculadas al problema público y el abordaje diseñado; dejando el peligro latente de que la política no sea entendida o aplicada como fue deseado o que no

responda a las posibilidades de ejecución por parte de los niveles inferiores.

Subirats menciona que “las reglas institucionales que surgen de las decisiones tomadas por un (conjunto de) actor (es) de un nivel superior pueden representar tanto obstáculos como oportunidades para el nivel o niveles inferiores” (2008, pp. 105). El autor indica que al observar este modelo se debe tener en cuenta los tres niveles de reglas institucionales:

1. El marco constitucional que incluye las reglas constitutivas de un régimen político con respecto al funcionamiento general, a las libertades individuales o a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, así como algunas normas informales que estructuran «la política».
2. Las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas, que forman el aparato estatal, entendidas como las herramientas y los recursos de que dispone el gobierno para llevar a cabo sus acciones en el terreno social.
3. El acuerdo político-administrativo, o el contenido específico de la acción pública, propio de cada política, representa el conjunto estructurado de actores públicos a cargo de la elaboración y/o de la ejecución de una política pública determinada.

(Subirats, 2008, pp. 103-106)

El enfoque de Subirats sobre las reglas institucionales permite entender como el proceso de implementación de una política pública ha de corresponder con diferentes requerimientos en cada nivel y la complejidad que ello implica para la implementación.

El segundo modelo, *bottom up*, se caracteriza por que la propuesta de la política pública parte de los niveles inferiores y es elevado a los niveles superiores para su ratificación o adopción. Autores como Hill, consideran que este modelo puede resultar en la reducción de supuestos sobre la causa y los efectos del problema o sus posibilidades de solución (1997, pp. 138) Por su parte Revuelta menciona que este enfoque representa una metodología útil para que los especialistas evalúen las capacidades

organizacionales, y permitan la interacción de programas públicos y privados (2007, pp. 146-147)

Elmore menciona que las organizaciones pueden ser más efectivas si entienden la relación recíproca que debe darse entre los distintos niveles, donde la autoridad informal (los burócratas de los niveles inferiores) aporta con experiencia, habilidades y proximidad a las tareas esenciales que deben ser atendidas en cuanto a un problema (1980, pp. 606-607) Adicionalmente, comenta que la cercanía que tienen estos actores a los problemas les da una mayor capacidad de influencia en cuanto a su solución (1980, pp. 605)

Así mismo, Aguilar citando a Lipsky menciona que son los 'burócratas al nivel de la calle' los verdaderos *policymakers* en sus áreas de trabajo (1992, pp. 88). En esa línea el autor hace referencia a una serie de limitaciones que afectan a los burócratas para cumplir efectivamente con sus funciones. Entre ellas refiere que es común que:

“las leyes y los programas gubernamentales les asignan continuamente nuevas y mayores tareas (...) y les exigen ajustes importantes en sus habilidades y conductas tanto personales como de grupo (...) la demanda de servicios tiende a ser no sólo amplia, incesante y apremiante (sobrecarga de trabajo), sino también diversificada casuísticamente (...) no reciben indicaciones precisas y operativas sobre metas, prioridades y casos extraordinarios, tanto menos criterios o escalas de rendimiento (...) no gozan de gran reconocimiento en su organización y en la sociedad, sus remuneraciones directas e indirectas no son comparativamente altas y sus expectativas de carrera no son rápidas (...) sus recursos materiales, organizativos y personales son comparativamente muy limitados respecto de la magnitud e intensidad de la tarea social que se les asigna”.

(Aguilar, 1992, pp. 86-88)

En esta línea, el modelo *bottom up*, puede presentar en la formulación y elaboración de una política pública, una serie de distorsiones generadas por el entorno, momento o contexto en el que se encuentra el especialista o burócrata del nivel inferior, condicionando así el enfoque que se le puede dar a la atención del problema público.

Para la presente investigación resulta importante identificar si la política en cuestión se ajusta a las características establecidas en el modelo *top down* o en el modelo *bottom up*, pues a partir de ello se podrá identificar con mayor claridad los elementos que han influenciado en las limitaciones desde la toma de decisiones y la participación de los burócratas de niveles inferiores en este proceso.

1.4. La capacidad estatal en la implementación de servicios públicos

La etapa de implementación de una política pública es afectada no sólo por aquellos lineamientos que se han definido durante la formulación de la misma sino también por las condiciones que terminan cómo será implementada y la capacidad estatal.

Repetto define por capacidad estatal “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (2004, pg. 8). Así mismo, considera las aproximaciones de Hilderbrand y Grindle (1997), que resaltan la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; de Weiss (1998) quien da énfasis a la capacidad transformativa del Estado en momentos de shock y presiones externas; y a Migdal (1988) quien resalta la capacidad de los líderes estatales para aterrizar sus decisiones a través de los órganos estatales (2004; 8).

Es preciso mencionar que el concepto de “capacidad del estado” tiene una serie de dimensiones a tener en cuenta y ello ha supuesto que, desde la ciencia política, la sociología o la economía se le asignen diferentes definiciones. Cárdenas considera que hay cuatro categorías en las que se pueden agrupar sus definiciones: capacidad militar, entendida como la fuerza del Estado para ejercer la fuerza ante posibles condiciones de estabilidad; capacidad burocrática y administrativa, centrada principalmente en la profesionalización de la burocracia estatal su capacidad para proporcionar protección legal; la capacidad fiscal, que se manifiesta en la posibilidad de aumentar los ingresos de la sociedad; y la capacidad de calidad y la coherencia de las instituciones políticas,

que considera el grado de interferencia entre las características democráticas y no democráticas del sistema político (2010, pg. 1-5).

La segunda categoría mencionada es empleada principalmente cuando se estudia la acción del Estado en la provisión de servicios que atiendan cierto tipo de problemas públicos. Sobre ello Hendrix agrega, citando a Weber (1919/1958), que "La política como vocación" define el Estado no sólo por su monopolio en el uso legítimo de la fuerza sino también por la inversión de este monopolio en una estructura racional-legal de la autoridad organizada de manera burocrática (2010, pg. 274-275)

Por otro lado, Isuani, citando Hilderbrand y Grindle (1997), menciona que las autoras establecen cinco dimensiones para su análisis: los recursos humanos; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona; el contexto institucional del sector público; y, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público (2010, pg. 59)

Otros autores han sugerido que las capacidades estatales deben agruparse en dos dimensiones: capacidades administrativas y capacidades políticas (Repetto, 2004, pg. 14-18). En cuanto a las primeras Isuani refiere a Rodríguez Gustá (2007), quien sugiere que son el conjunto de capacidades mínimas que requiere el Estado para funcionar (2010, pg. 60-61). Así mismo, menciona que para Fernández (2006) los temas de carácter interno se agrupan en hardware (instrumentos financieros), software (recurso humano) y orgware (organizaciones de los recursos al interior) (2010, pg. 61).

En cuanto a la dimensión política, Repetto la define como:

“(...) la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (...)se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas”

(2004, pg. 16)

Así mismo, Isuani menciona que para Alonso (2007) es necesario estudiar cada área del Estado y la acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público para que se pueda establecer el tipo de relación que existe entre ellos más allá de la dimensión técnico-administrativa (2010, pg. 62; Repetto, 2004, pg. 16).

Por otro lado, Schlosser, Praça y Taylor, al desarrollar un estudio sobre capacidad estatal en Brasil, mencionan que el enfoque tradicional, refiere al modelo legal-racional weberiano donde una burocracia profesionalizada es capaz de aplicar la política de una manera neutral. Ante ello, los autores sugieren que esta definición puede ser estudiada desde tres componentes: la existencia de una burocracia profesional, la capacidad de implementar la política, y la libertad de influencias externas en la toma de decisiones (2012, pg. 3-5)

Otra perspectiva para estudiar las capacidades del Estado refiere a la existencia de tres dimensiones: burocracia, relación entre actores y el alcance territorial, empleadas por Girudy (2015) y Zevallos (2015) en sus estudios sobre capacidades estatales, y que se desprenden del trabajo de Soifer and Vom Hau (2008).

La primera dimensión supone observar la parte administrativa del aparato público a nivel de recursos humanos, capacidad y desarrollo de los mismos; recursos financieros o mecanismos para que los estados cuenten con ingresos económicos que les permitan desplegar servicio y acciones públicas; y organización interna que supone el orden dentro de las organizaciones, la distribución de roles y funciones y la capacidad operativa que tienen como institución.

En cuanto a la segunda dimensión, comprende la posibilidad de que la entidad estatal pueda lograr relaciones efectivas con otros actores. A nivel del propio aparato estatal se debe observar la capacidad de relación que existe con las instituciones de otro nivel jerárquico, así como la posibilidad de canalizar sus demandas por mecanismos

establecidos. A nivel externo, con otros actores, la posibilidad de realizar alianzas, diálogos o relaciones con ellos según el contexto en el que se encuentren.

Sobre la tercera dimensión, aborda la territorialidad de la acción pública entendida como la capacidad de control sobre el espacio físico que el Estado reclama como suyo. Así mismo, la posibilidad de generar regulación específica sobre la acción social y tener control sobre el territorio a través de infraestructura física que facilite el funcionamiento de la institucionalidad pública y el despliegue de las actividades relativas a su función.

Giraudy emplea dichas dimensiones para analizar los factores que afectan la determinación de las capacidades estatales a fin de superar la dicotomía tradicional que determina a los entre estados débiles de los estados fuertes solamente por una o dos de estas dimensiones (2012, pg. 606-607). Entre tanto, Zevallos profundiza en el uso de dichas capacidades para explorar su aplicación en los niveles sub nacionales para atender una problemática como las resistencias a la erradicación de la hoja de coca (2015, pg. 5-7).

En el caso de la investigación sobre las limitaciones en la implementación de la política de inclusión de los recicladores, resulta relevante priorizar el abordaje teórico de las capacidades estatales desde las capacidades administrativas como políticas mencionadas por Repetto. Sin embargo, el listado de limitaciones para el caso, puede ser mejor estudiado a través de las dimensiones sugeridas por Soifer and Vom Hau teniendo en cuenta las características propias de la política que se manifiesta en la creación de un servicio público implementado por los gobiernos subnacionales donde se incluye a un actor no estatal. Este último elemento, al no poder estar totalmente controlado por el Estado, deja al descubierto diferentes carencias que afectan la implementación de la política.

CAPÍTULO 2: LA INCLUSIÓN DE LOS RECICLADORES COMO POLÍTICA PÚBLICA

Esta sección presenta el marco en el cual la problemática de los recicladores llega a ser abordada como política pública. En primer término, se revisa la aproximación del Estado a los residuos sólidos contenida en la política ambiental, para luego explorar los mecanismos que han sido desplegados para la gestión y posterior inclusión de los recicladores.

Luego, siguiendo los elementos contemplados en el ciclo de las políticas públicas, se revisa el proceso a través del cual los recicladores fueron identificados como una problemática pública y cómo lograron posicionarse en la agenda pública. Así mismo, se narra cómo se dio el proceso de formulación de la política pública, los actores participantes y los actos políticos que estuvieron relacionados con esta etapa. Finalmente, se presenta el contenido general del reglamento de la Ley del reciclador con el propósito de identificar los elementos a ser comprendidos en la implementación.

2.1. La política ambiental y su relación con los residuos sólidos

El Perú tiene de forma reciente un ministerio responsable del ambiente. Antes de la creación de este organismo se contaba con el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales establecido en el año 1990, y autoridades ambientales sectoriales en los gobiernos locales y regionales comandados por el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM), creado en el año de 1994. Después de la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente en el año 2005, en el año 2008 se creó el Ministerio del Ambiente (MINAM).

El MINAM acoge la base normativa comprendida en la Constitución Política del Perú del año 1993 donde se destaca que, entre los derechos esenciales de la persona humana, se encuentra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Así mismo, en el artículo 67, el Estado determina la política nacional ambiental y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Este mandato de la carta magna se plasma, en primera instancia, en la Ley General de Salud (Ley N°26842-1997) que estipula una serie de disposiciones para tomar medidas y precauciones para el manejo de sustancias y productos peligrosos; en esa línea el artículo 99 menciona que el proceso de producción donde se manipulen estos elementos deben ser sometidos a tratamiento y disposición y no deben ser vertidos directamente a las fuentes, cursos o reservorios de agua, al suelo o al aire. Así mismo, el artículo 104 genera prohibiciones para que las personas naturales o jurídicas, descargue desechos o sustancias contaminantes en el agua el aire o el suelo, sin haber adoptado las precauciones de depuración en la forma que señalan las normas sanitarias y de protección del ambiente. Finalmente, el artículo 107 menciona que la disposición de residuos sólidos queda sujeta a las disposiciones de la Autoridad de Salud competente; función que ha recaído en la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)

Entre tanto, el MINAM, ha desarrollado una renovación de la legislación nacional, regional y local del medio ambiente reorganizando los trabajos en este campo. En la actualidad el Ministerio conduce la Política Ambiental Nacional establecida por el Decreto Supremo N°012-2009-MINAM (MINAM, 2009a). El objetivo de esta política es garantizar la adecuada calidad del medio ambiente para la salud y el desarrollo de las personas, prevenir el deterioro de los ecosistemas, la restauración de ambientes degradados y la promoción de la gestión integrada de los riesgos ambientales, así como una producción limpia y eco-eficiente.

La Política Nacional de Medio Ambiente del Perú cuenta con cuatro áreas de trabajo:

1. la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad
2. la gestión integral de la calidad del medio ambiente
3. la gobernanza ambiental
4. los compromisos y oportunidades ambientales internacionales

(MINAM, 2009a, pg. 11)

El segundo elemento incluye la gestión de los residuos sólidos que indica la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales y locales para mejorar los sistemas de recolección y tratamiento de residuos y el desarrollo de infraestructura para la disposición final adecuada (MINAM, 2009a, pg. 31). Además, promueve el desarrollo de campañas de educación y sensibilización ambiental sobre el uso responsable de los recursos y la eliminación adecuada de los residuos mediante la promoción de la reducción, segregación, reutilización y reciclaje.

Ello implica que la gestión de los residuos sólidos es una materia de alta relevancia de gestión para la Estado pues como se ha indicado previamente, su adecuado tratamiento y disposición está estrechamente vinculado con asegurar la calidad sanitaria de la población. Se estima que en América Latina y el Caribe cada persona genera aproximadamente 0,91 kg de basura al día (OPS et al., 2010, pg. 24).

El *Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos de la Gestión del Ámbito Municipal y No Municipal 2013*, publicado en el año 2014 por el Ministerio del Ambiente, indica que a nivel nacional la generación per capita de residuos se encontraba en 0,56 Kilogramos por habitante al día, sumando aproximadamente 6,8 millones de toneladas de residuos anuales (2014, pg. 10). Así mismo, precisa que en cuanto a los servicios de limpieza pública sólo el 57% de distritos declara que realizan la recolección de residuos de manera diaria, el 36% declara que la frecuencia de recolección es de 2 a 3 veces por semana, un 7% señala que la recolección lo realiza con una frecuencia semanal y el 6% informaron que no ejecutaban ningún servicio de recolección (2014, pg. 11). Adicionalmente, dicho informe menciona que el 75 % de los distritos que informan a través del Sigersol el manejo de los residuos, han indicado que los disponen en un botadero, el 19 % en un relleno sanitario y el 6 % no especifica el lugar de destino final (2014, pg. 11)

El Observatorio Lima Como Vamos recoge en su Quinto Informe de Resultados sobre Calidad de Vida para el año 2014, que solo el 88% de los residuos de Lima son dispuestos adecuadamente en rellenos autorizados y, si a ello se suma el Callao, ello se reduce al 66% (2015, 16). Lo que supone que buena parte de los residuos continúan siendo depositados en lugares no autorizados exponiendo a la población a un sin número de riesgos.

La inexistencia o mala gestión en el tratamiento de estos residuos supone la generación de un problema que es fácilmente elevado a la agenda pública. Ejemplo de ello fue observado en el año 2014 cuando durante el periodo de elecciones para los gobiernos locales y regionales, diversos alcaldes dejaron sin atención los servicios de recolección de los residuos en sus distritos ante el cese de sus funciones.

En aquella oportunidad, ante las constantes denuncias de los vecinos y la cobertura mediática que se le dio a este tema, la Defensoría del Pueblo intervino declarando una emergencia sanitaria para los distritos de San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Comas. Ante ello, tuvo que intervenir el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para recoger los residuos que se encontraban dispuestos en las vías generando malos olores, insectos y focos infecciones para la población.

Esta confluencia de actores en torno a una problemática como los residuos y los problemas sanitarios vinculados, no es reciente y por ello la Política Nacional del Ambiente ha incluido dicho tema como prioritario.

2.2. De la política ambiental a la gestión en materia de residuos sólidos

Desde el año 2004 el Perú cuenta con una Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento (Ley N° 27314), creada para concientizar a las autoridades locales y a la población sobre el inadecuado tratamiento y disposición de estos materiales en el país. Los residuos contemplados en la normativa abarcan a los generados en las casas, comercios,

industrias, espacios públicos, la agricultura, construcción y otro tipo de actividades humanas (Congreso de la República, 2004).

Dicha Ley tiene el objetivo de asegurar que la gestión y el manejo de los residuos sólidos sean apropiados para prevenir riesgos sanitarios, proteger y promover la calidad ambiental, la salud y el bienestar de la persona. El Capítulo III de la Ley presenta las obligaciones municipales, en lo que respecta a la gestión de los residuos sólidos, tanto a nivel provincial como distrital. El artículo 10 está destinado a las labores de las municipalidades distritales por los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos y de la limpieza de vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción. Así mismo, precisa que los residuos sólidos deben ser conducidos a la planta de tratamiento, transferencia o al lugar de disposición final autorizado por la municipalidad provincial, debiendo pagar los derechos correspondientes.

El Reglamento de esta norma aprobado por D. S. N°057-2004-PCM, busca que la gestión y el manejo de los residuos sólidos, sean adecuados y adjudica a DIGESA y a las Direcciones de Salud (DISA) o las Direcciones Regionales de Salud, la vigilancia en la gestión de residuos. Entre tanto, el artículo 7 define las responsabilidades de la autoridad sectorial competente, que está obligada a exigir el cumplimiento de la Ley y el reglamento. Así mismo, el artículo 8 coloca como responsables a las municipalidades, tanto provinciales como distritales, por la gestión y manejo de los residuos de origen domiciliario, comercial y de aquellos similares a éstos originados por otras actividades.

Así mismo, desde el año 2004 se cuenta con el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES) diseñado por el CONAM que presenta tres objetivos:

- Promover y alcanzar calidad y cobertura universal de los servicios de manejo de residuos sólidos en base a sistemas de gestión

integral y sostenible a fin de prevenir la contaminación ambiental y proteger la salud de la población.

- Promover la adopción de modalidades de consumo sostenibles y reducir al mínimo la generación de residuos sólidos y aumentar al máximo la reutilización y el reciclaje ambientalmente aceptables de los mismos.
- Fortalecer la gestión integral articulando el accionar de las institucionales competentes, la responsabilidad empresarial, la participación ciudadana y el libre acceso a la información.

(2004, pg. 16)

Luego de la publicación de la Política Nacional Ambiental, se impulsó el Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA – Perú: 2011-2021 que identifica en su diagnóstico como una de las problemáticas más importantes para la gestión ambiental, la adecuada gestión de los residuos sólidos. Pone como meta al año 2021 que el 100% de residuos sólidos del ámbito municipal son manejados, reaprovechados y dispuestos adecuadamente (2011, pg. 50). Ello contempla cuatro ejes estratégicos:

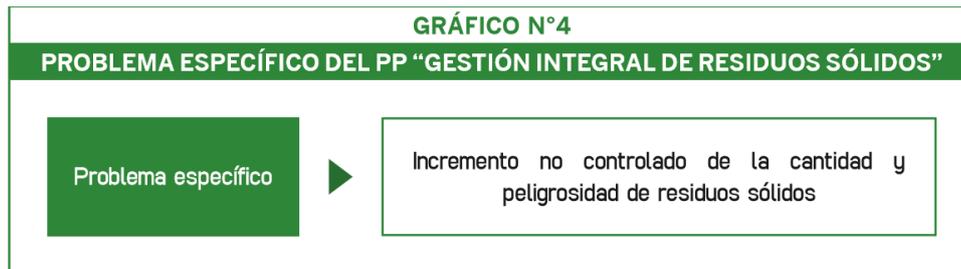
1. Asegurar el tratamiento y disposición final adecuados, de los residuos sólidos del ámbito municipal
2. Minimizar la generación, mejorar la segregación, recolección selectiva y reciclaje de residuos sólidos del ámbito municipal.
3. Reducir la generación de residuos peligrosos del ámbito no municipal, mejorar su tratamiento y disposición final.
4. Incrementar el reaprovechamiento y disposición adecuada de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

(MINAM, 2011, pg. 54-55)

A fin de dar cumplimiento a estas normas, e incentivar su ejecución al corto plazo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en coordinación con MINAM, creó el Programa Presupuestal 0036, “Gestión integral de residuos sólidos”, como parte de la estrategia de Presupuesto por

Resultados (PpR), que busca generar eficiencia en la atención y asignación de presupuesto público para la atención de los problemas sociales por parte del gobierno central. Dicho programa presupuestal ha caracterizado de la siguiente manera el problema público vinculado a los residuos:

Ilustración 1: Problema específico del PP "Gestión integral de residuos sólidos"



Fuente: Guía informativa del Programa Presupuestal 0036 "Gestión integral de residuos sólidos" Dirigida a gobiernos locales.

Ilustración 2: Causas del Problema "Incremento no controlado de la cantidad y peligrosidad de residuos sólidos"



Fuente: Guía informativa del Programa Presupuestal 0036 “Gestión integral de residuos sólidos” Dirigida a gobiernos locales

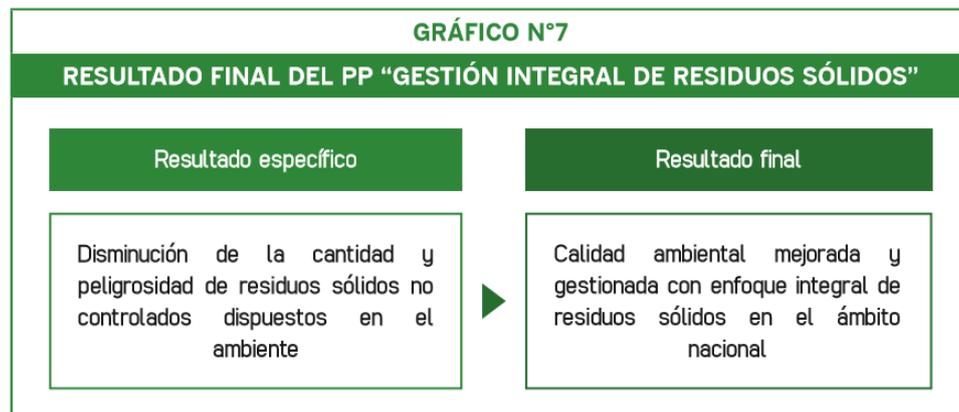
Finalmente establece como resultados esperados:

Ilustración 3: Resultado específico del PP "Gestión integral de residuos sólidos"



Fuente: Guía informativa del Programa Presupuestal 0036 “Gestión integral de residuos sólidos” Dirigida a gobiernos locales

Ilustración 4: Resultado final del PP "Gestión integral de residuos sólidos"



Fuente: Guía informativa del Programa Presupuestal 0036 “Gestión integral de residuos sólidos” Dirigida a gobiernos locales

Así mismo, postula cinco productos esperados:

Ilustración 5: Productos esperados del PP "Gestión integral de residuos sólidos"

Producto 1	Producto 2	Producto 3	Producto 4	Producto 5
<ul style="list-style-type: none"> •Empresas cuentan con información para el cambio de patrones de producción y consumo •Competencia del Gobierno Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> •Entidades con sistema de gestión integral de residuos sólidos •Competencia del Gobierno nacional, del Gobierno regional y del Gobierno local 	<ul style="list-style-type: none"> •Consumidores con educación ambiental para la participación ciudadana en el manejo de residuos sólidos •Competencia del Gobierno nacional y del Gobierno local 	<ul style="list-style-type: none"> •Entidades fiscalizadas para el cumplimiento de la legislación ambiental en materia de residuos sólidos •Competencia del Gobierno nacional, del Gobierno regional y del Gobierno local 	<ul style="list-style-type: none"> •Gobiernos locales ejecutan actividades de segregación y recolección selectiva de residuos sólidos •Competencia del Gobierno nacional y del Gobierno local

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en MEF, 2015, PG. 40-44.

Los gobiernos locales tienen responsabilidad en tres de los productos esperados por este Programa Presupuestal y ello viene vinculado a la asignación de recursos para la gestión de los residuos. Para dar seguimiento a ello el Ministerio del Ambiente ha desarrollado el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL) donde los gobiernos locales deben colocar la información vinculada a la generación y tratamiento de sus residuos en su jurisdicción. Para el año 2013 solo 666 municipalidades registraron información en la plataforma, lo que representa el 36,31 % de los distritos en el ámbito nacional (MINAM, 2014, pg.10).

Este procedimiento es obligatorio para que las comunas puedan acceder a un monto de transferencia adicional que otorga el MEF a los municipios que cuentan con un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, incluido en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal que es un instrumento del Programa por Resultados que tiene el objetivo de

impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión a través de la transferencia de recursos a los gobiernos locales por el cumplimiento oportuno de metas (MEF, 2015, pg. 92)

El MEF clasifica a los gobiernos locales a razón de su población, carencias, necesidades y potencialidades, en cuatro niveles:

Tabla 1: Categorización de municipalidades para el Plan de Incentivos

Categorización de municipalidades para el Plan de Incentivos	
Categoría	Número de municipalidades
Municipalidades de ciudades principales tipo A	40 municipalidades
Municipalidades de ciudades principales tipo B	40 municipalidades
Municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas	558 municipalidades
Municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas	1043 municipalidades

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de los municipios de tipo A en el año 2011 la meta de crecimiento de los Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, establecía que alcancen por lo menos el 7% de las unidades de vivienda del distrito. Para el año 2012, la meta era el 10%. En el año 2013 la meta fue del 20%, y en el año 2014 la meta fue establecida para cada gobierno local en base a los avances mostrados en años anteriores. Para el año 2015 el programa incluyó uno nuevo requisito vinculado a la inclusión de los recicladores.

En esta línea, cabe mencionar que el producto cuatro del Programa Presupuestal 0036 menciona, dentro de la actividad “Fiscalización y

control en materia de residuos sólidos”, que es menester de las municipalidades distritales la formalización de recicladores.

2.3. La incorporación de recicladores en la gestión de residuos

La Ley 29419, Ley que Regula la Actividad de los Recicladores, tiene el objetivo de establecer el marco normativo para la regularización de las actividades de los trabajadores del reciclaje, orientada a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en el manejo ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en el país (Congreso de la República, 2009).

La ONG Ciudad Saludable considera que la práctica del reciclaje ha existido desde hace mucho tiempo con mayor impulso desde finales siglo XX (2009, pg. 83). Así lo refiere también un estudio sobre recicladores en Brasil donde se indica que incluso antes de que existieran urbanizaciones y ciudades, ya se reconocía a un grupo de personas que recogían los residuos con fines comerciales o para el autosustento (De Souza, 2011, pg. 65-109:) La literatura nacional también recoge una apreciación similar expuesta en libro “*Los gallinazos sin plumas*” de Julio Ramón Ribeyro en el año 1955, siendo la primera referencia bibliográfica que retrata la existencia de los recicladores en el Perú.

Se ha estimado que en América Latina hay más de cuatro millones de recicladores; 90% se encuentra en una situación informal y sólo el 10% se han organizado en asociaciones, cooperativas o pequeñas empresas de reciclaje (IRR, 2013a, pg. 4; OPS et al., 2010, pg. 139) El número de recicladores en nuestro país asciende a 108,594 personas de las cuales sólo 4.737 están asociados en 111 organizaciones de recicladores y 16 pequeñas empresas (DESCO, 2012, pg. 45). El trabajo de estas personas todavía es estigmatizado y su presencia es sinónimo de inseguridad, pobreza, enfermedad y discriminación (Medina, 2008, pg. 26).

La mayoría de los recicladores trabajan en condiciones precarias e insalubres por lo que son un grupo social vulnerable. Además, el aumento de la pobreza y la falta de empleo formal anima a más personas a trabajar como recicladores (OPS et al., 2010, pg. 154; Ciudad Saludable, 2011). De acuerdo a los recicladores entrevistados, muchas personas se dedican a esta labor de manera complementaria a otros servicios privados:

“durante el día trabajaba limpiando casas. Visitaba una o dos casas al día y luego en la noche me llevaba las botellas del edificio o sino en el camino hacia mi casa recogía las botellas de los tachos de basura. Junto hasta tener cierta cantidad y lo llevo a la parada para ganarme algo más”

(Reciclador Uno)

De acuerdo a los recicladores entrevistado esta labor es efectiva para poder conseguir dinero de forma práctica, basta con recuperar los residuos en algunas horas de trabajo y venderlas ese mismo día para poder tener un ingreso sin esperar los pagos quincenales o fin de mes. A pesar de que esta modalidad de trabajo no es estable y dependen de los acopiadores, para poder negociar precios y generar un ingreso, creen que les da mucha más flexibilidad y un ingreso directo

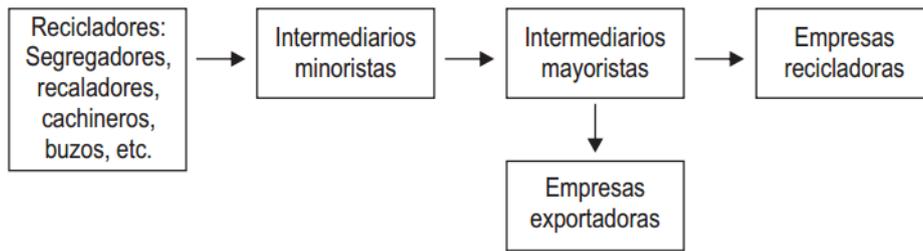
“al día puedo sacar entre veinte y treinta soles. Los días que hay cachina puedo llegar hasta doscientos soles y con eso alimento a mis hijos. También hay días bajos pero algo pero siempre hay algo para vender”

(Reciclador Dos)

Los residuos usualmente se venden a un acopiador mediano quien a su vez revende un volumen mayor de residuos a un gran acopiador. En este proceso no existen recibos, boletas, prendas u otros, al ser un sector sin regulación. El gran acopiador es quien vende los residuos a las empresas transformadoras quienes sí requieren que se les entregue algún documento por la transacción.

Ciudad Saludable grafica de la siguiente manera el circuito del reciclaje:

Ilustración 6: Circuito del reciclaje



Fuente: Desde la basura, cambiando mentes y corazones (página 92)

De la lectura de la norma se puede deducir que la misma entiende por “proceso de formalización de recicladores” el hecho de que los recicladores estén inscritos en los padrones del gobierno local y para ello que cuenten con personería jurídica (asociación o micro empresa), equipos de protección personal, seguro de salud, vehículo menor u otro. Sin embargo, no contempla el hecho que los mismos se incorporen integralmente al proceso comercial al que se dedican. No se les pide que declaren a quien venden los residuos ni que entreguen un documento por este comercio y mucho menos que paguen impuestos como cualquier otro trabajador “formal”.

Esta “formalidad intermedia” ha sido aprovechada por un sector de los recicladores quienes entienden que la Ley, que dignifica de su labor, es un aval para trabajar libremente. Ante ello, se propone agrupar a los recicladores en tres grupos en base a las entrevistas realizadas a estos actores:

Tabla 2: Actitud de los recicladores frente al proceso de formalización

Actitud de los recicladores frente al proceso de formalización		
Categoría	Descripción	Cita
Resistentes al	Aquellos recicladores que no están	“Nosotros no

<p>cambio</p>	<p>interesados en cambiar el sistema de trabajo tradicional¹⁰ del reciclaje. Muchos de ellos desarrollan esta labor desde jóvenes y la consideran como su única experiencia laboral. Este grupo espera que los gobiernos locales sólo los inscriban en el padrón y que les permitan seguir buceando entre los residuos entregando sólo una información referencial a fin de mes. Este grupo espera además que los gobiernos locales retribuyan la labor del reciclador con un pago o artículos como uniformes y materiales de protección personal. Usualmente los líderes de las asociaciones de recicladores y representantes gremiales pertenecen a este grupo.</p>	<p>trabajamos para la municipalidad sino para nosotros mismos (...) La municipalidad debería pagarnos por nuestro trabajo porque estamos haciendo una labor a favor del medio ambiente” (Reciclador Tres)</p>
<p>Propensos a aceptar algunos cambios</p>	<p>Aquellos que desean realizar otro trabajo o actividad, pero por sus carencias educativas o laborales no han podido conseguirlo y encuentran en el reciclaje una manera de sobrevivir de forma temporal. Este grupo es más propenso a optar por formas alternativas en el desarrollo de su labor siempre que se garantice el</p>	<p>“En cinco años me gustaría tener mi negocio. No quiero reciclar por siempre pero mientras estaría bien trabajar en mejores</p>

¹⁰ Por reciclaje tradicional se entiende la práctica de recuperar residuos reciclables de las calles buscando en las papeleras de las calles o abriendo las bolsas de residuos depositadas en la vía. Esta actividad se realiza de manera individual y no supervisada por el gobierno local.

	<p>ingreso necesario. Este grupo es resistente a participar políticamente en las organizaciones de recicladores y asociaciones.</p>	<p>condiciones. Invertir para que nos vaya mejor” (Reciclador Dos)</p>
<p>Emprendedores</p>	<p>Dentro de las asociaciones de recicladores hay un grupo predominantemente joven quienes tienen una mirada diferente sobre la labor que realiza el reciclador. Este grupo considera que esta labor puede transformarse en sistemas empresariales que garanticen mejoras progresivas en los ingresos de los recicladores y capitalización de su esfuerzo. Así mismo, piensan en la dinamización de los procesos para no ser sólo acopiadores, sino comercializadores y transformadores de mediana escala. Están dispuestos a invertir en maquinaria, transporte e infraestructura para mejorar la labor que realizan pues consideran que el mejorar las condiciones de su trabajo les permitirá optimizar los tiempos y horarios de su labor, mejorar sus ingresos y permitir el equilibrio del tiempo trabajo – familia.</p>	<p>“Me gustaría que mis compañeros vean esto como un negocio grande. Nosotros podemos ser empresa, comprar equipos, contratar más personas y hacer otras funciones. Ya no estar vendiendo al mediano sino a los grandes de frente para ganar más” (Reciclador Cuatro)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con recicladores

Ciudad Saludable, a su vez, considera tres niveles en el desarrollo de la formalización de los recicladores:

Ilustración 7: Niveles de desarrollo de la formalización de recicladores

Nivel Básico	Nivel Intermedio	Nivel Avanzado
<p>Hombres y mujeres que viven de la recolección, acondicionamiento y comercialización de material reciclable, que vienen desarrollando sus labores en vertederos y calles, en condiciones que ponen en riesgo su salud y la de sus familias y lo hacen de manera informal. Probablemente en algunos casos como parte de un grupo de trabajadores que recientemente se ha constituido legalmente o que tienen poco tiempo juntos como colectivo.</p> <p>Por otro lado, también es posible que esta sea la primera vez que este grupo de personas tenga una experiencia de formación para mejorar sus condiciones laborales y enrumbarse hacia el fortalecimiento de su organización. Es importante señalar que, dependiendo de la realidad de cada país, es posible que en este primer nivel se encuentren varias personas que no hayan podido desarrollar habilidades de lecto escritura.</p>	<p>Hombres y mujeres que viven de la recolección, el acondicionamiento y la comercialización de material reciclable como parte de una organización de recicladores/as constituidos/as como una pequeña asociación, cooperativa, microempresa o sindicato que ya cuenta con personería jurídica.</p> <p>Por otro lado, también es posible que ya tengan una experiencia de capacitación para mejorar sus condiciones laborales y enrumbarse hacia el fortalecimiento de su organización. Es importante señalar que, dependiendo de la realidad de cada país, es posible que en este segundo nivel se encuentren personas con experiencia de liderazgo y de haber desempeñado algún cargo en la junta directiva de su organización.</p>	<p>Hombres y mujeres que son líderes/as experimentados/as en las tareas de recolección, acondicionamiento y comercialización de material reciclable, así como en el liderazgo empírico en sus respectivas organizaciones. En muchos casos viene de haber tenido diferentes experiencias de fortalecimiento de capacidades, tanto con organizaciones públicas como privadas. En esto una de las principales habilidades desarrolladas es el habla en público, ya que eso los/as ha llevado a ser reconocidos/as como capaces de representar a su colectivo de compañeros/as.</p>

Fuente: Desde la basura, cambiando mentes y corazones (2009, pg. 92)

Ambas categorizaciones permiten identificar que no todos los recicladores son iguales ni representan un grupo con intereses homogéneos. Es por ello retador considerar que un grupo tan diverso pueda encargarse de brindar un servicio público como el que representa la implementación de un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos en un distrito, teniendo en cuenta que los servicios públicos requieren procesos establecidos, controles de calidad y rendición de cuentas a la sociedad.

2.3.1. La situación de los recicladores y posicionamiento en la agenda pública

Como se ha explicado previamente la identificación de un problema público responder a diferentes elementos e intereses que pueden

estar involucrados en que una situación social sea elevada a la agenda y atendido por el Estado.

Para explicar cómo la problemática del reciclaje y los recicladores fue entendida como competencia estatal, es importante recoger la experiencia de Ciudad Saludable, y de su presidenta Albina Ruiz, quienes acompañaron este proceso. Al respecto, refieren:

“Albina empezó este tema, como parte de su carrera, estando en pregrado todavía (...) ella estudió industrial porque no había ambiental en ese momento y hubo un curso que tenía que ver con edición de procesos (...) y a ella le llamó mucho la atención los residuos porque venía de un contexto, o sea, de Moyobamba, donde no había eso, donde además no se consumían tantos productos que fueran de plástico (...) venía de una familia campesina donde todo se compostaba (...) Bueno, ella llegó al Agustino (...) y le planteó a la municipalidad hacer una medición, que le dejaran hacer eso y ahí fue viendo varias cosas sobre el mismo proceso, sobre los tiempos, sobre corrupción, sobre varios problemas que habían y apareció justamente, que habían personas que vivían de manera informal de ese trabajo. Había todo un mundo paralelo al respecto (...) Entonces, después de terminar la investigación el alcalde de esa municipalidad le plantea directamente que haga un plan y que se quede trabajando en la municipalidad y así es como, digamos, ella, como una de las fundadoras empieza justamente este proceso y se da cuenta que sí, o sea, que puede ser además un proceso que la municipalidad gane, que tiene muchos otros beneficios”

(Especialista Dos)

En base a ello en el año 1998 apoyó la organización de la primera organización de recicladores de Lima que tuvo la participación de más de 800 socios (Zegarra, 2015, pg.10). En este espacio se empezó a recoger el malestar de los recicladores en cuanto al maltrato que recibían por parte del Estado en sus distintos niveles y se

tomó la decisión de impulsar una normativa que fomente su inclusión y participación¹¹.

En un principio los recicladores esperaron ser incluidos en la Ley General de Residuos Sólidos como actores vinculados a la gestión de los mismos, sin embargo, ello no se concretó. Ello supuso que en el año 2008 se inicie el proceso de formulación de una Ley específica para su caso. Al respecto se narra:

“Nos damos cuenta que no bastaba con el artículo que se había logrado colocar en el Decreto Supremo 057, como sabes, en el 057 se logró meter un artículo que es el reglamento de la 27314, un artículo que dice que el Ministerio de Salud, a través de DIGESA, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, trabajará una guía de formalización de recicladores. Nosotros juramos que estando en el reglamento, habiendo una ley general, ese sería genial y eso podría ser pero, pasaba el tiempo, pasaba el tiempo y no sucedía nada, es más, nosotros incluso habíamos hecho reuniones con DIGESA, habíamos hecho reuniones con la OPS, trabajamos incluso los términos de referencia para que ellos contrataran (...) a un consultor (...), contrataron a un consultor y al final decidieron que no iba a ser una guía, sino lo sacaron como una norma técnica (...) y como nosotros sabemos, una norma técnica no te obliga nada, es voluntaria y la ley decía “una guía” pero, no quisieron aprobarlo como guía y cada que cambiaban de director en DIGESA otra vez volvía hoja cero (...) así es que en el 2008 decidimos que no, que mejor íbamos a trabajar una ley para ellos”

(Especialista Uno)

Adicionalmente se organizaron movilizaciones públicas de carácter pacífico que tenían el propósito de que la sociedad vea e identifique a este grupo humano como actores importantes de los entornos urbanos. También, se contrató un grupo de teatro para desarrollar guiones teatrales para poner obras en los espacios que permitan acercar a los recicladores a los vecinos de los lugares donde trabajan.

¹¹ Durante muchos años, y aún a la fecha, el trabajo del reciclador ha sido castigado por la sociedad y el Estado. Los recicladores manifiestan que reciben agresiones verbales y físicas por parte del personal de seguridad de los distritos, la requisita permanente de sus bienes y de los productos que recolectan.

“Nosotros tratando de visibilizar el trabajo de los recicladores contratamos un grupo de teatro para que empiece a trabajar sobre este tema y promover el reciclaje, entonces hay varias obras que han hecho para nosotros, “*Con limpieza*”, “*Vamos, recicla, vamos*” (...) entonces ahí el director de teatro de este grupo de teatro nos dice “yo necesito conocer más a ese sector, entonces yo necesitaría como mimetizarme con ellos unos 6 meses” digo “pero perfecto”, entonces nosotros acompañamos ese proceso y él salía como un cachinero más, como un reciclador más. Para entonces empezamos a organizar, estaba en Gamarra, o sea, fue toda esta época de formar la primera asociación, entonces cuando él después toma todos sus apuntes y dice “no, esto está para escribirlo”, entonces escribe este libro, por eso le llama “Memorias del Centauro” y entonces nosotros para presentarlo dijimos “este es el momento” y coordinamos en ese momento con la presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso para hacer la presentación (...) nos dan el Porras Barrenechea y era la primera vez que los recicladores entraban al congreso y nuestros invitados era ellos, entonces entenderás cuando llegan obviamente ya estábamos gestando como el primer movimiento de recicladores en Perú, habíamos traído ya en el 2007 a un líder de Colombia, Silvio Ruiz, habíamos traído de Brasil a Severino Lima y a otro San Payo, que es de una ONG que acompañó mucho al movimiento en Brasil, entonces dijimos “nosotros no vamos a iniciar sin recuperar lo que hay”, entonces AVINA nos ayudó a traer a ellos, tuvimos un primer encuentro en el cono sur en el 2007, Villa el Salvador, por primera vez con recicladores de casi todo el Perú, vinieron de Pucallpa, de Piura, de Cañete y los de Lima por primera vez se juntaban, Lima, Callao, entonces ahí se empieza a ver qué necesitamos una ley”

(Especialista Uno)

A partir de dicho momento, se buscó llamar la atención de diferentes representantes de los partidos políticos para que impulsen la norma en el Congreso poniendo en valor el número de recicladores beneficiados y sus familias, que podrían ser un caudal de votantes importante para los procesos electorales futuros.

“Hicimos una chamba de ir con cada vocero a hablar, siempre con los recicladores tratando de turnarlos, que nos acompañen unos líderes, otros, otros días porque tenían que seguir trabajando y nosotros ahí. Para eso también

aprendimos que necesitábamos prensa, contratamos un comunicador que nos ayudó a poner todo en medios, a cambiar esa idea porque siempre las noticias que hasta ahora habían salido de recicladores era que eran delincuentes, borrachos, drogadictos, que son informales, que no sé qué y era poner la otra cara. Mira, conseguimos carátulas de "Somos", conseguimos que 4to poder haga un especial, o sea, logramos todo eso justo cuando ya íbamos a entrar a pleno"

(Especialista Uno)

Esta conjunción de elementos llevo a que la problemática de los recicladores fuera identificada como de interés para el legislativo y que se facilitara su apoyo para aprobar la normativa.

"si estamos hablando de alrededor de cien mil familias medidas en reciclaje, estamos hablando de un grupo importante, hasta inclusive desde el punto de vista político. Estamos hablando de cien mil, que tres por familia, estamos hablando de trescientas mil más o menos, creo que se calcula, ¿no? Entonces, estamos hablando de una cantidad de gente que es políticamente importante, inclusive, desde lograr el apoyo de, quizá, hasta en un tema político. Igual con las cocinas populares, el desayuno popular, o sea, congrega mucha gente, inclusive que puede ser beneficiada por la votación. O sea, se vuelve un grupo político importante. También, se vuelve en una masa crítica social importante que atender, desde el punto de vista de la política que el Estado debe dar en términos de salud, de educación y de todo lo demás"

(Especialista Cuatro)

La inclusión de los recicladores se convierte entonces es un elemento de interés político para el gobierno de turno generando que se impulse su incorporación a la agenda pública y a la discusión legislativa

2.3.2. La formulación de la política pública sobre recicladores.

El impulso que se dio desde Ciudad Saludable a la propuesta normativa de apoyo a los recicladores llegó a generar el interés del ejecutivo por su desarrollo. La ley del reciclador y su reglamentación se gestó en un lapso de dos años, cuando

usualmente las reglamentaciones suelen demorar un tiempo más prolongado. Ello respondería a la confluencia de intereses en torno a la norma.

“El Ministro Brack le mucha consideración a los recicladores. (...) llega el proyecto de ley y él pues como ya tenía una empatía, ya tenía un reconocimiento, entonces le agradó la idea de la ley por eso fue que rápidamente la ley se terminó de elaborar y también gracias a la participación de Ciudad Saludable (...) se hizo todo y se aprobó la ley y al año siguiente, eso fue el 2009 si mal no recuerdo, y al año siguiente 2010 se aprobó el reglamento”

(Especialista Tres)

“Para entonces, ese mismo año (2009) nosotros, ya habíamos sustituido la mesa nacional del reciclaje en asociación con ADEX, José Luis Silva Martinelli estaba de presidente en ese momento, en ADEX y él nos ayudó también porque yo le decía “mira, ya estamos en agenda pero por favor, seguro que tienes el celular del presidente del congreso, de Alan García, llámales para que no nos bajen de la agenda” y él efectivamente llamaba, entonces cuando llamaba dice que le decían “¿qué hacen los empresarios con los recicladores?”, “pero que nosotros tenemos muchos socios exportadores, necesitamos que esto se dinamice, que se formalice”.

(Especialista Uno)

En la etapa de formulación se conformaron mesas de trabajo con diferentes actores para proponer la norma cuyos principales representantes fueron el Ministerio del Ambiente, la Defensoría del Pueblo, las Municipalidad de Lima Metropolitana y de Callao, el Gobierno Regional de Junín, el Movimiento Nacional de Recicladores del Perú (MNRP), la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, Ciudad Saludable, la Asociación de Municipalidades en Red del Perú (MUNIRED), entre otros (Aranibar, 2011).

“hay algunos municipios también destinaron técnicos, por ejemplo, estaba Elsa Saravia por el Callao, MUNIRED, la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del País también empiezan a ver, José Balarezo, es el coordinador y obviamente líderes de diferentes asociaciones de

recicladores y empezamos a tener reuniones de trabajo, a proponer la ley”

(Especialista Uno)

A ello se sumaron experiencias municipales que se iban desarrollando antes de la Ley del reciclador y su reglamentación, que sirvieron como antecedente del proyecto legislativo. Al respecto se destacan las experiencias de:

Tabla 3: Programas de recolección selectiva y formalización de recicladores 2007-2009

Programas de recolección selectiva y formalización de recicladores 2007-2009	
Municipio	Ordenanza
Municipalidad Provincial del Callao	Ordenanza Municipal N°060-2007-MPC, aprobada el 18 de diciembre de 2007
Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	Ordenanza Municipal N°004-2008-MPCP, aprobada el 11 de marzo de 2008
Municipalidad Provincial de Huaraz	Ordenanza Municipal N° 019-2008-GPH, de fecha 23 de junio de 2008
Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores	Ordenanza Municipal N°000038-2007-MDSJM del 19 de julio de 2007
Municipalidad Provincial de Cajamarca	Ordenanza Municipal N°000264-CMPC del 07 de abril de 2009

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en Ciudad Saludable, 2009, pp. 106

Si bien estas municipalidades contaban con esta normativa local, las mismas no eran implementadas por lo que el desarrollo de los programas era incipiente. Con ello se elevó la propuesta legislativa:

“Hicimos la marcha, como 2000 recicladores, vino el alcalde de Huaraz, que ya estábamos trabajando ahí (...) teníamos un sustento de decir “es posible trabajar con municipios, ya se está haciendo” (...) el alcalde Mautino vino una delegación de recicladores formalizados de allá también, Cordillera Blanca, todos uniformados, estaba la funcionaria del Callao, estaba el asesor legal de MINAM y más los líderes y nosotros fue la comisión que entró al congreso (...) lo que habíamos aprendido era que había que estar firmado mínimamente por dos para presentar un proyecto de ley pero, si logramos más firmas de todas las tendencias iba a ser un proyecto multipartidario y que iba a caminar más rápido, (...) entonces logramos que 10 firmaran (...) Lo derivaron a dos comisiones, a la comisión de medio ambiente (...) y a la de “Desarrollo Local”. En “Desarrollo Local” dijeron que cuánto iba a costar (...) al final (...) ellos se abstuvieron de opinar”

(Especialista Uno)

Con la aprobación de dicha Comisión, fue elevado al pleno donde fue aprobado por mayoría el 18 de septiembre de 2009 y publicado en el diario El Peruano el 07 de octubre de 2009. La norma siguió la lógica de no acarrear gasto para el Estado, lo cual evitó que se estudie con profundidad la necesidad de asignar presupuesto para su ejecución.

En la publicación de la norma, los entrevistados, destacan un elemento adicional vinculado a la autorización para trabajar en los rellenos sanitarios que dice “los gobiernos locales promueven la implementación de plantas de tratamiento dentro de los rellenos sanitarios en donde los recicladores organizados pueden segregar los residuos reutilizables para su comercialización”. Sin embargo, los entrevistados asignan diferentes responsabilidades en cuanto a la inclusión de dicho artículo:

“entre que se aprobó en el pleno y fue a Alan para que lo firme, nos dieron un artículo (...) el de plantas de tratamiento en disposición final, que no tiene sentido, ni

está siquiera narrado técnicamente, entonces descubrimos que había algunos otros entes ocultos que también estaban detrás de que también pudiera haber una ley y que nunca se sentaron con nosotros, pero, hubo unas manos ahí que metieron ese artículo y que después fue un dolor de cabeza cuando lo reglamentamos”

(Especialista Uno)

“Otro punto que impulsó Ciudad Saludable fue que el tema de que los recicladores podrían trabajar en las plantas de tratamiento que se podían instalar en los rellenos sanitarios (...) Nosotros no estuvimos muy de acuerdo con esa posición, es más nunca estuvimos de acuerdo tal es así que cuando se trabaja la norma no se mencionó eso pero cuando sale publicada la norma aparece ese bendito artículo insertado ahí (..) en el caso de Lima Metropolitana los recicladores lo que querían era volver a las prácticas que se daban mucho antes de que, digamos, el camión recolector lleve el relleno haga el descargo, haga la descarga y ellos comenzar a trabajar”

(Funcionario Uno)

Este artículo es importante porque genera una desviación de la norma que buscaba que la labor del reciclador se profesionalice y se de en mejores condiciones; el artículo en cuestión, por el contrario, refuerza la posibilidad de que los recicladores sigan trabajando en condiciones no adecuadas y lugares insalubres permitiendo que el reciclaje tradicional se siga efectuando al amparo de la Ley. Así mismo, los entrevistados coinciden en que dicho artículo responde a intereses de actores no visibles en la cadena del reciclaje que podrían estar vinculados a negocios ilícitos y que encuentran en la informalidad de la cadena del reciclaje, un camino para poder inyectar dinero proveniente de estos circuitos económicos¹².

¹² Al respecto cabe precisar que el manejo y comercialización de los residuos sólidos es una actividad rentable. El Registro de Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), administrado por la DIGESA, registró en el año 2013 a 225 empresas vinculadas a la comercialización y trabajo con este tipo de residuos (MINAM, 2014, pg. 88). Durante ese año además se exportaron residuos por un valor de FOB de 57 millones de dólares americanos, siendo los residuos de mayor exportación los “Desechos de Cobre” y “Desechos de Aluminio”, con 36 y 8 millones de dólares americanos respectivamente (2014, pg. 95)

“En el reciclaje hay mafias, nosotros en la mesa de reciclaje lo descubrimos muy rápidamente porque empresarias, sobre todo, mujeres decidieron comprar directamente a los recicladores, eran empresarias exportadoras, que vinieron en la época de Toledo, cuando hubo esto de regreso de los que estaban en el extranjero y que podrían invertir en empresas acá, iban a tener el impuesto de arancel (...) cuando hacemos la rueda de negocios ellos le dicen “les vamos a comprar a tanto” y los recicladores dicen “pero ¿por qué? Si fulano nos compra tanto”, ellos dijeron “no puede ser, si ese es quien nos vende a nosotros a este precio ¿cómo es que les compra a mayor precio?” (...) no puedes pagar más y venderle a la empresa menos, estás lavando dinero, dos más dos, es tan simple”

(Especialista Uno)

Para trabajar en la reglamentación de la norma, se realizaron talleres macroregionales¹³ donde se debían estipular los lineamientos para la implementación de la misma. En este espacio, donde se debió incorporar a los gobiernos locales para identificar las posibles falencias que podrían darse en la implementación, su participación fue limitada. Al respecto los entrevistados señalan:

“Los municipios fueron invitados y hubo participación de municipios de las distintas regiones y departamentos, o sea, eso fue invitaciones formales (...) lo que puede haber sucedido en algunos casos, es que se ha conversado con determinadas personas pero lamentablemente algunos municipios (...) mandan representantes que luego cambian rápidamente o que no son las personas que luego son designadas para trabajar determinados temas con el mismo equipo del Estado (..) yo he estado en 3 de los 4 talleres macro talleres regionales que hicimos, que hubo todo un proceso, además, que parte de nuestro equipo viajaba una semana, o dependiendo de la complejidad del lugar, una semana y media antes. La coordinación, además, todos los talleres fueron en espacios que los municipios cedieron, o

El Ministerio del Ambiente indica que para el año 2013, sólo 392 767 toneladas, equivalente al 7,9% de los residuos domiciliarios generados, fueron segregados a través de la ejecución de los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva en 370 distritos a nivel nacional gracias al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (2010b, 85). Lo que supone que hay una gran cantidad de residuos potencialmente recuperables que están siendo dispuestos en los rellenos sanitarios o que son recuperados por redes comerciales informales que no reportan datos al registro nacional.

¹³ No se tuvo acceso a la lista de participantes de los talleres en cuestión. No obstante, se tiene referencia de las instituciones participantes a través de las entrevistas.

sea, eso es una cosa sí súper importante, o sea, el espacio físico donde se hacía era en coordinación y con permiso de la municipalidad que era la anfitriona”

(Especialista Dos)

“El tema de la norma viene por iniciativa del Ministerio del Ambiente que conforman un comité y nos hacen participe a la Municipalidad de Lima, para participar en la discusión de la propuesta entonces, era una mesa de trabajo, si mal no recuerdo, donde estaban representados entre diez a doce Instituciones (...) pero también aparte había otros asistentes que podían participar. Hubo un problema en el momento del desarrollo porque si bien esta norma nace a iniciativa del Ministerio del Ambiente, pero también es impulsada por Ciudad Saludable, entonces ellos estuvieron detrás del trabajo de esta norma y había un grupo de algunas asociaciones de recicladores que tenían cierto enfrentamiento (...) algunos recicladores impulsaban la norma y otros no tanto que no querían que Ciudad Saludable esté en la mesa (...) el proyecto de norma vino a la Municipalidad nosotros emitimos una opinión y se aprobó (...) solamente, que yo sepa, lo revisó, Lima”

(Funcionario Uno)

“Sí estuvieron, sí participaron municipalidades (...) para elaborar el proyecto de ley se formó un grupo de trabajo tanto para la ley como para el reglamento y ahí participaban muchas entidades, estaba DIGESA, las municipalidades (...) fue bastante participativo, bastante transparente creo yo tanto para la ley como para el reglamento, fue así totalmente abierto y sobre todo resaltando la participación de los propios recicladores, como representantes de sus gremios, sí (...) Yo creo que no había desconocimiento; o sea, las municipalidades nunca vieron, nunca tomaron en cuenta a los recicladores (...) Miraflores, San Isidro, incluso Surco, La Molina, los funcionarios tenían un total rechazo a los recicladores cuando salió la norma, pero eso con los años fue cambiando y con las gestiones fue cambiando”

(Especialista Tres)

“En realidad no participamos en la gestión de la Ley, sin embargo, tomamos contacto rápidamente con los recicladores, por un tema de trabajo, entonces conversando con ellos sí nos comunicaron que estaban dentro del marco de la Ley. Nosotros más bien, de alguna manera, buscábamos algún mecanismo cómo

incorporarlos, entonces tuvimos, dos, tres primeras reuniones (...) la verdad es que el tema se dilató un poco pero, sí, había la disposición de ambas partes de empezar a trabajar”

(Funcionario Cuatro)

El MINAM, cuando hace referencia a los talleres desarrollados en Chiclayo, Arequipa, Huancayo y Lima, para la elaboración del Reglamento, menciona que las mesas estuvieron conformadas por:

- Ministerio del Ambiente (Secretaría técnica)
- Ministerio de Salud (Secretaría técnica)
- Ciudad Saludable (Secretaría técnica)
- Movimiento Nacional de Recicladores del Perú
- Federación Nacional de Recicladores del Perú
- Municipalidad Metropolitana de Lima
- Municipalidad Provincial del Callao
- Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
- Ministerio de la Producción
- Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social
- Congreso de la República

(Aranibar, 2011)

Luego de este proceso, el Reglamento se publicó el 03 de junio del año 2010 y se hizo de conocimiento público por el presidente Alan García acompañado del reciclador Juan Herrera, Presidente de la Federación de Recicladores del Perú. Al respecto los entrevistados mencionan que dicho evento se organizó de manera sorpresiva sin incluir a los diversos actores que estuvieron involucrados en el desarrollo de la norma desde su origen.

“Para la reglamentación (...) fue curioso porque para que Alan García proclame mandó a su gente política a “oye vamos a hacerlo multitudinario, ubiquen a los recicladores” y ubicaron al sector que nunca participó, entonces, de repente, a mí me llama, la congresista desde palacio me dice “ingeniera ¿cómo es posible que usted no nos haya

avisado que se va a firmar la ley? En palacio están los recicladores con el presidente y nosotros que hemos trabajado no estamos ahí”, le digo “es que nosotros tampoco estamos ahí”, “¿cómo? Pero, si ustedes han hecho la ley”, “pero no estamos”. Entonces empiezo a llamar a gente, le digo a este comunicador “oye, mira quiénes están en palacio” y cuando me dice “ah, hay como 200 recicladores, en la cabeza con Juan Herrera”, le digo “pero si él nunca ha participado”, o sea, llamé Correa, a Miguel, a Nelly, Titzí, a todos los que se fajaron, a Justo Paucar, “¿qué saben de eso?”, “no, nada”, o sea, a un político, le han dicho “ubica a ese sector” él más fácil, ubicó a alguien que le dijeron, nunca preguntó “y ¿quién es él?”. Entonces este tipo tiene su foto con Alan García y por eso dice “soy autor de la ley”, entonces después cuando él decía que era autor de la ley, aquí, los que trabajaron, se sacaron el ancho decían “pero ¿cómo es posible?”

(Especialista Uno)

Con ello, un grupo importante recicladores empezó a solicitar a los municipios la inscripción en los padrones distritales con el propósito de continuar su labor tradicional. No obstante, el reglamento otorgaba a los gobiernos locales un plazo no mayor de 12 meses a partir de la publicación del reglamento para su implementación.

2.3.3. El contenido del reglamento de la Ley del reciclador

El Reglamento de la Ley 29419 tiene 55 artículos y tres disposiciones complementarias finales que establecen las pautas en la implementación de la normativa. Buscar regular lo establecido en la ley, a fin de coadyuvar a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral de los trabajadores del reciclaje, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en el manejo adecuado para el reaprovechamiento de los residuos sólidos en el país.

Los actores directamente involucrados en la implementación son los siguientes con sus respectivas obligaciones:

Tabla 4: Actores y obligaciones establecidas en el Reglamento de la Ley N°29419

Actores y obligaciones establecidas en el Reglamento de la Ley N°29419	
Actor	Obligación
Ministerio del Ambiente	Promover el cumplimiento de la normativa y su seguimiento a través del Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA
Ministerio de Salud	Implementar las acciones de vacunación destinadas a los recicladores y dar seguimiento a las condiciones sanitarias en la operación de manejo de residuos
Gobierno Local	En concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades encargarse del desarrollo del Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos, el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos, reportar la información sobre avances al MINAM, realizar campañas de vacunación con el MINSA, diseñar programas de incentivos, fiscalizar las labores de reciclaje informal, sistematizar los registros de los volúmenes de reciclaje formal y conducir el Registro de Organizaciones de Recicladores Autorizados.
Organizaciones de Recicladores con Personería Jurídica	Encargados de participar de la elaboración del Plan Técnico para la recolección de residuos, registrarse en el programa de formalización de recicladores, cumplir con

	el plan establecido por el municipio en cuanto al sistema de recolección, remitir un reporte mensual de la comercialización de los residuos, vigilar que se cumpla con las dosis de vacunación necesarias, garantizar que los recicladores cuenten con sus Equipos de Protección Personal (EPP: Guantes, Mascarilla, Lentes, Zapatos de seguridad, Uniforme de tela, Gorro o protector de cabeza), y cumplir con el reglamento.
Municipalidades Provinciales	Dar seguimiento al trabajo de las municipalidades distritales
Ministerio de Educación	Participar en las acciones de educación a la ciudadanía sobre la materia
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	Encargado de fiscalizar el cumplimiento de la normativa
Fondo Nacional del Ambiente	A cargo de promover un programa de crédito al servicio de los recicladores, así como un fondo de garantía para la operación de este crédito.
Sociedad Civil	Impulsar la implementación de la aplicación del reglamento de la Ley

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en el Reglamento de la Ley N° 29419

La asignación de responsabilidades a cada actor supone la adecuación de las funciones asignadas, la designación de personal

y materiales para la ejecución, así como la coordinación interinstitucional. No obstante, no involucra el direccionamiento de fondos para su desarrollo para ninguno de los actores involucrados.

Respecto a la creación del Programa de Formalización de Recicladores, y sus componentes menciona que los gobiernos locales deben realizar el diseño técnico para la recolección selectiva: estudio situacional y elaboración del Plan Técnico Operativo, adecuar la normativa, establecer los aspectos administrativos del Programa y generar incentivos y fiscalización.

Entre los incentivos los mismos deben buscar la formalización de la cadena del reciclaje con los recicladores y con los vecinos otorgar beneficios sociales, ambientales, económicos a través de bonos para que participen del programa a través de un descuento en el pago de arbitrios.

Para financiar los programas de segregación, el reglamento menciona la posibilidad de hacer alianzas empresariales y trabajar de manera coordinada con el Fondo Nacional del Ambiente-FONAM quien debe promover el desarrollo de programas de crédito en el sistema financiero.

En cuanto a la fiscalización y el establecimiento de infracciones, el reglamento indica que las municipalidades deben aprobar el Régimen de Aplicación de Sanciones, tomando en cuenta lo siguiente:

1. Prácticas informales de segregación
2. Uso de vehículos no autorizados.
3. Participación de menores de edad.
4. Segregación en las celdas sanitarias de los rellenos sanitarios.
5. La segregación en los vehículos recolectores.
6. La comercialización con fines de adulteración.

7. La solicitud de residuos de los alumnos de instituciones educativas cuando estos no han sido generados al interior de la institución.

Estos elementos suponen por parte de los gobiernos locales, la asignación de recurso humano o de capacitación a los cuerpos de fiscalización para que den seguimiento al cumplimiento de la normativa.

A manera de síntesis cabe destacar que el reglamento de la Ley de inclusión de los recicladores plantea una serie de retos para los gobiernos locales a quienes ha sido asignada su implementación. Pero como ha sido narrado, los mismos participaron de manera limitada en la formulación de la política y su impulso. La política ha priorizado el beneficio de los recicladores, y de terceros (empresas y sociedad civil), dejando de lado la identificación de las capacidades estatales en los gobiernos sub nacionales que permiten su implementación.

CAPÍTULO 3: LAS LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN DE LOS RECICLADORES: EL CASO DE MIRAFLORES

A continuación, se sistematiza la información recogida en cuanto a la implementación de la política. Para ello se describen las acciones implementadas para la incorporación de los recicladores por parte del gobierno central y los gobiernos subnacionales a través de los programas de segregación en la fuente. Posteriormente se listan las limitaciones y consecuencias que se han identificado durante la incorporación de los recicladores.

3.1. Acciones implementadas para la incorporación de los recicladores

A partir de la publicación del Reglamento de la Ley se desplegaron una serie de acciones para que la implementación de la política se dé a través de los gobiernos locales, las mismas que se han agrupado en: desarrollo de capacidades para los funcionarios públicos (recurso humano, el plan de incentivos (recurso financiero) y el programa nacional de impulso a los programas de segregación en la fuente (administrativos).

3.1.1. Desarrollo de capacidades para los funcionarios públicos y para recicladores

A partir de la publicación del Reglamento de la Ley se desplegaron una serie de capacitaciones destinadas a sensibilizar a los funcionarios a cargo de los gobiernos locales sobre la implementación de la normativa con el apoyo de la cooperación internacional¹⁴.

Con las primeras experiencias de los talleres se elaboró la primera Guía de Capacitación a Recicladores para su Inserción en

¹⁴ Los entrevistados mencionaron que se ha recibido fondos de la Cooperación Alemana, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de AVINA, entre otros.

los Programas de Formalización Municipal en el año 2010, que funcionaba tanto para capacitar a los recicladores en el mejor manejo de los residuos, como a los funcionarios públicos en la creación de los programas de segregación.

Sin embargo, los entrevistados mencionaron que en muchas de las capacitaciones realizadas no se tuvo participación de los alcaldes ni de funcionarios de alto nivel para la gestión distrital de los residuos, por lo que el tema recaía en funcionarios de niveles inferiores y escasa posibilidad de toma de decisiones.

“primero serán muy poquitos los alcaldes que leen alguna ley completa, menos va a leer el reglamento que tiene tantas páginas”

(Especialista Uno)

“Uno de los temas visibles en lo que nosotros hemos visto en general en ese tipo de equipos en las municipalidades es que muy pocos equipos municipales están capacitados. Y eso a nivel distrital o provincial. O sea, muy poca gente que está involucrada en el tema, que se ha capacitado con cursos formalmente (...) Hay un déficit incluso en la misma academia. Hay un déficit de universidades o institutos que dicten ese tipo de temas. Estos temas son propiedad de los ingenieros, pero no porque haya una formación específica en estos asuntos que pueda ser algo más interdisciplinario y se involucren diferentes actores en ese tema. No se ven cursos sobre eso”

(Funcionario Tres)

Así mismo, los encargados de los gobiernos locales que en algunas oportunidades asistieron a talleres del MINAM para hablar del tema de inclusión de recicladores, mencionan que se trataba sobre todo para explicar la norma y las funciones atribuidas a los gobiernos locales.

En cuanto a los recicladores, a través de Ciudad Saludable, el financiamiento de la cooperación de organismos como el BID, la “Asociación Atocongo” y la multinacional PEPSICO, reciben capacitación en el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo

Industrial (SENATI) en cuanto al manejo de los residuos sólidos. El certificado que se otorga luego de esta capacitación es uno de los requisitos que presentan para ser empadronado en los gobiernos locales.

3.1.2. El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal

Para los entrevistados este ha sido el esfuerzo más importante desplegado por el MINAM para incentivar el cumplimiento de la política. El Plan de Incentivos se impulsa en el año 2010 para promover los programas de segregación, pero en el año 2014 recién incorpora a los recicladores como elemento en consideración y desde el 2015 como criterio de evaluación.

“Cuando en el 2010 el MEF desarrolla el programa de fortalecimiento municipal (...) el MINAM se pone a trabajar en la propuesta, nosotros incluso diseñamos el presupuesto por resultados para el MEF de manera ad honorem, todo el programa de presupuesto por resultados lo ha trabajado Ciudad Saludable, en reuniones con este director y con parte de su equipo (...) nosotros categorizamos a los municipios A, B, C, D. (...) Entonces se diseña este plan pero, luego, cuando sale el instructivo, el primer instructivo del 2011, es un instructivo que no considera a los recicladores, es un instructivo que obvia la Ley 29419, a pesar de que ya estaba publicada, obvia el decreto supremo 005 que ya estaba publicado también (...) el instructivo permitía a las municipales hacer trueques, o sea, con lo cual generó más corrupción en el país, tú tenías al responsable de segregación la fuente haciendo cuerda con un intermediario para que le dieran cosas”

(Especialista Uno)

“A pesar de la Ley y el Reglamento, había grupos de recicladores que se resistían a trabajar con los gobiernos locales que (...) Entonces, nace el Plan de Incentivos en el 2011 la primera aplicación y decimos vamos a obligar a los municipios más grandes, definitivamente, A y B, a que segreguen y, en la segregación, vamos a pedirles ciertos instrumentos su PIGARS, su Plan de Manejo, una serie de cosas que sea como requisito previo a su Programa de Segregación. Y, se empezó con un 3% si más no recuerdo, (...) la idea, en primer lugar, que los municipios se

acostumbren a desarrollar planes de manejo de residuos sólidos (...) y así siguió dos años o tres años (...) Después dijimos, el tema de los recicladores es un tema que todavía está pendiente. Nosotros vamos a los municipios, les decimos cómo deben hacer su plan de incorporación de los recicladores. Íbamos con los recicladores, ya habíamos conversado con las dos asociaciones más grandes de recicladores para que ellos señalen dónde tienen grupos de asociados, a nivel nacional, y podamos conversar con los municipios. Pero, eso igual no funcionó. Igual, el recelo del municipio era muy grande y el recelo de los recicladores también era muy grande. Entonces, dijimos, empecemos a meter el Plan de Incentivos. Primero, hay que colocarlo como que deben de tener su Plan de Implementación de la Norma de Recicladores. Luego, vamos a decir “sabes qué, también, dentro de su plan de segregación, la incorporación de los recicladores que hayan sido identificados”

(Especialista Cuatro)

La participación de los municipios en Plan de Incentivos ha sido variada, al igual que el cumplimiento de la meta propuesta. La última publicación que el MEF ha realizado en relación a los resultados muestra los avances hasta el año 2012 donde se señala que 205 municipios cumplieron con la meta en ese año y 98 de ellos incorporaron a asociaciones de recicladores (MEF, 2013, pg. 7-9)

Así mismo, se ha encontrado una presentación de capacitación sobre el Plan de Incentivos para el año 2015, donde se presentan los avances para los años 2013 y 2014 donde se señala la siguiente evolución, sin embargo, no se registra el cumplimiento en cuanto a organizaciones de recicladores:

Tabla 5: Municipalidades participantes en el Plan de Incentivos

Municipalidades participantes en el Plan de Incentivos			
Año	Número de municipalidades	Volumen recolectado	Viviendas participantes
2011	137	3 191 Ton/Mes	220,601 viviendas
2012	205	6 609 Ton/Mes	437,980 viviendas

2013	211	9 561 Ton/Mes	420,436 viviendas
2014	207	17 524 Ton/Mes	949,019 viviendas

Fuente: Bolaños, 2015

Ello implica que del total de municipios a nivel nacional solo el 11% habrían implementado programas de segregación en la fuente, y en el escenario ideal de que todos ellos hubieran incorporado a los recicladores, representaría a un número menor de locales que vienen implementando la política.

3.1.3. Los Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos donde se incluyen a los recicladores

La distorsión generada por la implementación de Plan de Incentivos sumado a las diferentes posturas por parte de los recicladores ha complejizado el escenario en el cual los gobiernos locales implementan programas de segregación incluyendo a los recicladores. Es importante entender también que la dinámica propia de esta actividad trasciende las jurisdicciones distritales dado que cada engranaje de la cadena se realiza en espacios geográficos distintos. Sin perjuicio de ello, al crearse la Ley se le adjudicó la responsabilidad plena de su implementación a los gobiernos locales, quienes tuvieron un año para poder pensar en las formas como se implementaría la norma.

El resultado fue que un porcentaje menor de municipios cumplió con la Ley y aquellos que, si acataron la norma, han generado una diversidad de sistemas para la inclusión de este grupo humano.

“depende mucho de los equipos que están a cargo, de la visión que pueda tener gerente o gerenta responsable directamente y por otro lado de los equipos que se encargan de la operación. Tenemos modelos donde las municipalidades apuestan por trabajar con recicladores de inicio a fin, o sea, desde incluirlos en el proceso de sensibilización, de hacer la recolección y finalmente hacer la separación e incluso apoyar o estar muy de la mano en el proceso de comercialización o de generar nuevos productos que pueda tener esa organización de

recicladores. Hay otros que lo plantean como por momentos (...) donde los vecinos no tienen ningún tipo de contacto directamente con los recicladores (...) Tenemos otros municipios que han ido un poco más allá (...) la municipalidad le paga a la asociación de recicladores por la tarea de sensibilización, todavía no hay un pago por la recolección (...) la figura de que la asociación de recicladores se convierta en trabajadores municipales, que muchas veces esa es al confusión (...) pero ahí ya no hay la figura de organización de recicladores (...) hay un último modelo que es el informal que es el modelo vicioso que no nos da ningún beneficio en términos ambientales, ni en términos sociales, ni en términos políticos como comunidad tampoco”

(Especialista Dos)

Los diferentes programas de segregación en la fuente podrían clasificarse en tres modelos predominantes:

Tabla 6: Clasificación de los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos

Clasificación de los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos		
Categoría	Descripción	Caso de referencia
Padrón de inscripción	Municipalidades que han generado un padrón de inscripción para los recicladores en su jurisdicción. En principio se les otorga un carnet o chaleco y se les asigna algunos cuadrantes donde pueden hacer la segregación. La municipalidad sólo lleva la contabilidad del número de empadronados y aquello que ellos estiman que han segregado cada mes.	Municipalidad Metropolitana de Lima
Segregación en centro de acopio	Han incorporado a los recicladores sólo en los centros de acopio y segregación mientras que el proceso de recolección lo hace la propia municipalidad o un servicio tercero. No se permite a los recicladores tener un contacto directo con los vecinos.	Municipalidad distrital de San Isidro
Manejo integral de los residuos	Las municipalidades han optado por autorizar a los recicladores el servicio de recolección,	Municipalidad distrital de Miraflores

reciclables	transporte, segregación y comercialización de los residuos reciclables. La municipalidad da supervisión y seguimiento al trabajo de los recicladores y ellos pueden interactuar con los vecinos	
--------------------	---	--

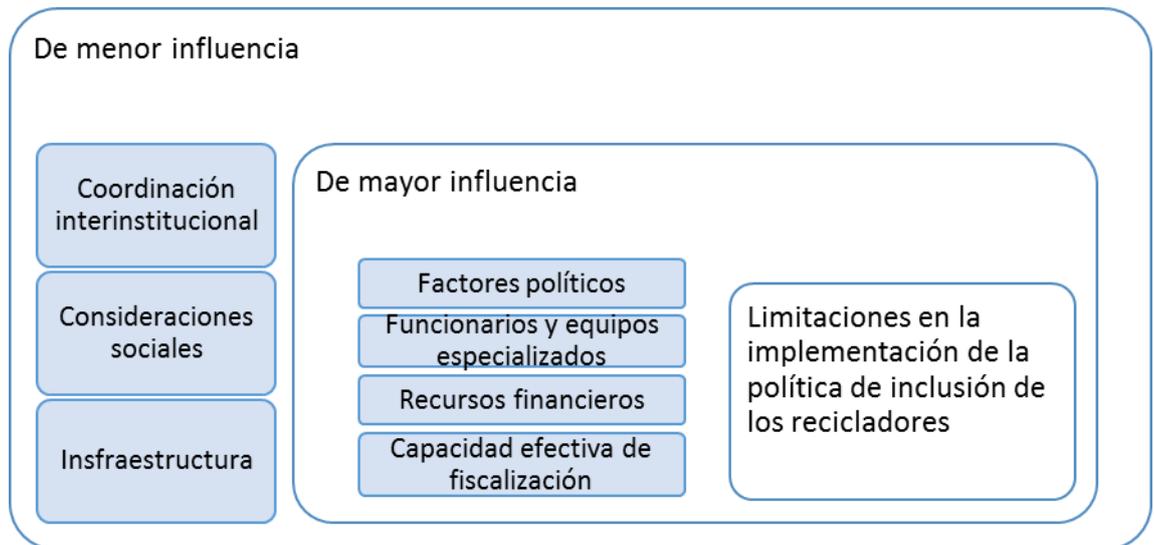
Fuente: Elaboración propia en base a análisis

Estos tres tipos de programas han permitido el trabajo de los recicladores bajo ópticas distintas sobre cómo integrar a este grupo humano a la sociedad. Si bien cada municipalidad puede haberlo realizado en base a sus capacidades, es importante entender que también hay un análisis y categorización de las competencias que le asignan a los recicladores y la limitación que pueden generar en las capacidades que ellos pueden generar. Así mismo, se puede apreciar que, si la norma permite que haya modelos tan dispares, es probable que no sea claro que se entiende por conceptos como “formalización” o “desarrollo social” y como los gobiernos locales deben aplicarlos.

3.2. Inventario de limitaciones para la incorporación de los recicladores en las acciones implementadas

La información recopilada permite identificar que existen una serie de elementos que han generado limitaciones para que la política de inclusión de recicladores se aterrice en acciones concretas en los gobiernos locales. Las mismas han sido sistematizadas en siete componentes que se detallan a continuación:

Ilustración 8: Limitaciones en la implementación de la política de inclusión de recicladores



Fuente: Elaboración propia en base a análisis.

3.2.1. Factores políticos

Algunos de los entrevistados consideran que el principal factor por el cual los gobiernos locales no implementan los programas de segregación con inclusión de recicladores se basa en la falta de decisión política tanto de los alcaldes como de los gestores públicos. Esta falta de decisión política se manifiesta desde la asignación de fondos y responsabilidades a una unidad orgánica para que se encargue del tema, la asignación de recurso humano, la disponibilidad de tiempo para evaluar la problemática y finalmente la decisión de incluir o no a los recicladores.

“tenemos otra imagen donde el gerente o gerenta no lo tiene tan claro (la política), tiene esta idea de que tiene que hacer según ley, de que hay beneficios según ha oído y tiene un equipo técnico donde más bien, los coordinadores de programa están comprometidos y sí creen en esto, pero ¿qué sucede? Al no tener la voluntad política de la cabeza, de su área, de su gerencia, tampoco es posible ir tan rápido como se quisiera y tampoco es posible contar con todos los fondos, recursos que necesitan para poder, por ejemplo, informar a las viviendas, para poder comprar cosas mínimas que puedan necesitar para el arranque o para que el gerente o la gerenta pueda tener reuniones con

empresas locales que sean patrocinadores de determinados productos dentro de lo que se necesita en el programa”

(Especialista Dos)

Adicionalmente, se identifica a los recicladores como un grupo problemático que puede traer problemas a la gestión (López, 2013, pg. 163), y ello lleva a los municipios a evitar o minimizar el problema a fin de no entrar en confrontación con los vecinos que no quieren que se trabaje con los recicladores.

“Yo nunca olvido, una carta de Miraflores escrita que decía en Miraflores no hay recicladores, así escrita, un funcionario fue, no me acuerdo quién (...) Entonces, eso fue bien, bien fuerte porque obviamente recicladores hay en todas partes, no había forma de decir no hay, pero eso fue la respuesta, con el tiempo cambió obviamente, todo un proceso pero esa fue la respuesta”

(Especialista Tres)

En cuanto a este punto es importante también el limitado liderazgo político que se ha impulsado en cuanto al tema. Si bien en el año 2009, se instauró desde el gobierno central el Día Nacional del Reciclado (17 de mayo), desde ese año no se ha identificado un gesto político de relevancia que impulse el cumplimiento de la normativa. Las acciones de difusión e impulso se han seguido impulsando principalmente desde la Sociedad Civil.

Otra señal de debilidad en el compromiso político con la implementación de la normativa se plasma en que, a la fecha, el FONAM, no ha implementado el fondo crediticio a favor de los recicladores, debilitando la coordinación con los gobiernos locales. Un tercer elemento es la fiscalización por parte del OEFA quien al 2014, sólo realizó la supervisión sobre la implementación de los programas de segregación en la fuente y de inclusión de recicladores a niveles provincial, dejando en agenda la supervisión a los gobiernos distritales.

3.2.2. Funcionarios y equipos especializados

Como se ha mencionado previamente, se han desplegado diversos esfuerzos por capacitar a los equipos técnicos encargados de la implementación de los programas de formalización de recicladores en los gobiernos locales. Sin embargo, los entrevistados consideran que una de las mayores debilidades para la implementación de la política es la escasa especialización en la materia.

A fin de verificar la oferta educativa, se ha hecho una revisión de los cursos ofrecidos en las algunas universidades privadas en Lima Metropolitana a fin de verificar si abordan la temática de los recicladores como parte de la formación vinculada a residuos sólidos:

Tabla 7: Oferta educativa en residuos sólidos e inclusión de recicladores

Oferta educativa en residuos sólidos e inclusión de recicladores			
Año	Universidad	Curso o Especialidad	Incluye tema de recicladores
2014	Pontificia Universidad Católica del Perú	Gestión de Residuos Sólidos Domésticos	Si
2015	Universidad del Pacífico	Derecho Ambiental Corporativo	No
2014	Universidad de Lima	Carrera Ingeniería Industrial	No
2015	Universidad Ricardo Palma	Maestría en Ecología y Gestión Ambiental	No
2013	Universidad Nacional de Ingeniería	Maestría en Gestión Ambiental	No
2014	Universidad Nacional de San Marcos	Ingeniería Geográfica	No
2015	Universidad Nacional	Ingeniería Ambiental	No

	Agraria La Molina		
--	-------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

De las universidades revisadas, solo una ofrece un curso de formación continua que se encuentra vigente donde figura la temática de formalización de recicladores.

Es importante anotar que la capacitación de los funcionarios públicos no sólo está vinculada a la posibilidad de desarrollar los programas de inclusión, sino también la fiscalización que es también responsabilidad del gobierno local.

Adicionalmente, los funcionarios encargados de los programas de segregación, mencionan que en los últimos años el MINAM y el MEF han diseñado talleres de capacitación para trabajar la gestión interna del programa presupuestal 0036, en los que participan las unidades encargadas de la gestión ambiental o gestión de residuos de la comuna y las oficinas de planificación y presupuesto. Sin embargo, otras áreas vinculadas a la operación del programa de segregación, no han sido involucradas.

A ello, debe sumarse la alta rotación de personal manifestada por los entrevistados, quienes mencionan que cada año se debe capacitar a los funcionarios encargados de la gestión de los residuos sólidos y los programas de segregación.

“el cambio permanente de funcionarios, incluso en una misma gestión, a veces, cambian cada 6 meses (...) entonces el que llega siempre está viniendo, trayendo, pensando “yo voy a traerle la salvación” y la salvación siempre es “voy a traer un privado que te maneje, esto es dinero, lo podemos tener ingresos”, o sea, cada uno trae inventos que no van a funcionar porque o sino estarían funcionando muchos y no es así. Entonces yo creo que ahí es desconocimiento, incapacidad, o sea, no conocen los que están responsables no conocen el tema (...) creo que también hay esa responsabilidad porque en realidad un taller que tú vas a la carrera no le generas capacidad, entonces cada uno entiende además, a lo mejor viene el

subgerente que nunca le pasa los datos al que es responsable de segregación la fuente y a lo mejor el que vino a capacitarse dos semanas después ya no está, que es más triste pero, ha pasado en muchos municipios, (...) una forma también de superar esto es algo que hemos hablado con contraloría y con MINAM, es que hay que certificar a los profesionales que trabajan en este tema, en el municipio, como los que están en OPI, los de Inversión Pública, todos esos profesionales están certificados por el MEF, entonces aun cuando no están en municipio se pasan a otro pero, están capacitadas y están certificadas, algo así debería pasar aquí”

(Especialista Uno)

Un elemento adicional es la sobre carga laboral que se asigna a los funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funcionarios. Solamente el MINAM establece dentro del PLANAA siete rubros de gestión ambiental aplicable a todos los niveles de la gestión: agua, residuos sólidos, aire, bosques y cambio climático, diversidad biológica, minería y energía, y gobernanza ambiental (2011, pg. 52).

“Yo creo que en general, las entidades públicas no están preparadas para muchas cosas y si tú te pones a analizar diversas normas legales, qué grado de incumplimiento hay te vas a dar con una gran sorpresa. Los recicladores son un punto más de todo el bagaje de cosas que tienen que hacer (...) lo que me decían los funcionarios, señorita para trabajar necesitamos recursos, yo qué hago solo, el subgerente de limpieza con dos operarios, dos supervisores y eso es todo. O sea, ya en sí tienes tanto trabajo y te dan una tarea más que puede ser ruidos, que puede ser medición de aire, supervisiones, que está dentro de tus funciones, mercados, qué sé yo. Ahora cambio climático y además recicladores, o sea, es en general, las fuerzas que tiene el Estado tiene limitaciones por ahí. Y también es un tema de prioridades, que cada autoridad prioriza o determina cuál es su prioridad y atiende esa prioridad.”

(Especialista Tres)

3.2.3. Recursos financieros

Sobre este aspecto no se ha identificado una opinión unificada respecto a las limitaciones que representan los recursos financieros para el desarrollo de los programas de segregación en la fuente.

Algunos entrevistados, principalmente actores privados, coinciden en que la forma como está establecida la política permite que los gobiernos locales no requieran destinar recursos específicos para el desarrollo de este programa, más allá de algunas personas encargadas del seguimiento y durante la parte de la sensibilización vecinal. Sin embargo, mencionan que para este último punto se pueden hacer alianzas con organizaciones sociales, empresas u otros aliados que permitan realizar esta acción. En cuanto a la recolección y parte operativa de los programas de segregación consideran que la inclusión de los recicladores permite que los gobiernos locales ahorren en la provisión de este servicio público.

Entre tanto, los actores públicos, mencionan que los recursos financieros si representan una limitante para la implementación de esta política. Ello en la línea de que los gobiernos locales no cuentan con personal suficiente ni siquiera para cubrir los servicios tradicionales de recolección de residuos sólidos en sus comunas debido a la alta morosidad en el pago de arbitrios.

Según el MEF, para el año 2012, la morosidad fue de 65,22% siendo el ingreso promedio de 6,95 nuevos soles/hab. (MINAM, 2013, pg.17). Ello implica que, para los gobiernos locales solamente, brindar el servicio de limpieza pública, supone afectar otros fondos municipales para cubrir los costos inherentes a su operación. Si a ello se resta un monto para subvencionar los bonos implicaría dejar de atender la recolección de los residuos en general. Ante ello, el MINAM indica que el Plan de Incentivos debe otorgar fondos para cubrir el incentivo por parte de las municipalidades; no obstante, el mismo resulta insuficiente para cubrir los propios costos del programa de segregación en la fuente.

A fin de realizar una constatación de ello se ha revisado el portal de Consulta Amigable del MEF¹⁵ para comparar los presupuestos

¹⁵ En: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>. Fecha de consulta 09 de mayo de 2016 a las 11:51 a.m.

destinados a los programas de segregación, de algunos distritos referentes en Lima Metropolitana, para el año 2016¹⁶ con los presupuestos transferidos en el Plan de Incentivos del año 2015¹⁷.

Tabla 8: Comparación de presupuesto destinado a programas de segregación y transferencia de plan de incentivos para el año 2016

Comparación de presupuesto destinado a programas de segregación y transferencia de plan de incentivos para el año 2016		
Municipalidad distrital	Presupuesto Institucional de Apertura	Monto total de Transferencia por Plan de Incentivos
Municipalidad distrital de Miraflores	236,239	203,378
Municipalidad distrital de la Molina	176, 200	85,205
Municipalidad distrital de Santiago de Surco	417,905	524,068
Municipalidad distrital de San Borja	1,224,217	37,943
Municipalidad distrital de San Isidro	350,000	120,553

Fuente: Elaboración propia

Casi en todos los casos el monto el monto asignado al programa de segregación es superior al monto total de la transferencia del Plan de Incentivos, a ello hay que sumar que dicho motivo es dividido entre las diferentes metas cumplidas por los gobiernos locales. Los

¹⁶ El MEF y el MINAM recién a partir del segundo semestre del año 2015 solicitaron a los gobiernos locales separar en el reporte del Programa Presupuestal 0036 los montos asignados a la recolección de residuos generales y al programa de segregación en la fuente.

¹⁷ La fórmula bajo la que se calcula los montos de transferencia por plan de incentivos toma en consideración el cumplimiento de las diferentes metas para cada año y a partir de ello asigna un monto de transferencia. El portal del MEF no permite identificar el monto asignado a cada meta, por ello se toma el monto total como referencia.

entrevistados mencionan que en promedio el monto para la meta de segregación no supera los 25 mil soles.

Entre los principales gastos referidos a los programas de segregación se mencionan: labores de educación a los vecinos y de fiscalización del reciclaje informal, materiales, logística, personal, equipamiento, entre otros, que debe ser gestionado por la comuna con recursos propios. Al no contar con presupuesto propio, mecanismos de financiamiento o transferencias específicas para estos fines muchos gobiernos locales optan por incumplir el cumplimiento de la norma.

“Claro, pero en nuestro país si tú ves las normas legales, todas dicen que no irrogan gastos al Estado. Yo no he visto ni una, yo me leo normas legales todos los días que diga esto hay que darle un presupuesto, entonces no es así, en la práctica no es así, debería ser. Yo veo una política como un enunciado, pero ese enunciado desprende otros mecanismos, instrumentos para que se implemente esa política y si tú no haces operativo eso, logístico, pues no se va a implementar lo político, va a quedar como un enunciado”

(Especialista Tres)

3.2.4. Capacidad efectiva de fiscalización

Un problema aún vigente en todos los distritos a nivel nacional es el reciclaje informal. Se ha estimado que en América Latina hay más de cuatro millones de recicladores; 90% se encuentra en una situación informal y sólo el 10% se han organizado en asociaciones, cooperativas o pequeñas empresas de reciclaje (IRR et al., 2013, pg. 4; OPS et al., 2010, pg. 139). Para el caso peruano al año 2008, se contaba con 96 asociaciones de recicladores a nivel nacional¹⁸ (MINAM, 2009b, 35-38)

Si bien la Ley del reciclador otorga la responsabilidad de este proceso a los gobiernos locales, los entrevistados encargados de

¹⁸ No se cuenta con una sistematización más vigente. Los informes anuales de residuos sólidos refieren permanentemente a esta cifra.

los programas de segregación coinciden que su ejecución es muy compleja. Ello debido a la gran cantidad de recicladores informales que están presentes en diferentes partes del distrito. De ellos hay un gran número que no están de acuerdo con la norma o que no están interesados en la misma debido a que realizan el reciclaje como una actividad laboral complementaria para incrementar sus ingresos y que reaccionan violentamente ante la autoridad.

“Yo diría que dentro de los recicladores hay un grupo que tiene una tendencia a la violencia, pero no es la gran mayoría (...) son pocos pero que han sido permanentes en cuanto a una actitud agresiva, cuando les convenía la ley está muy bien yo he participado ahí y cuando no les convenía no yo no sé nada de la ley no sé quién le ha hizo. Ha habido una actitud así de doble discurso, digamos, ante esa situación, pero yo creo que en el caso de recicladores hay que comprenderlos porque en mayoría han sido personas que han vivido en la pobreza, extrema pobreza, en situaciones muy delicadas como seres humanos y tal vez eso ha creado en ellos esa actitud de violencia, esa actitud de agresividad (...) son solo supuestos, percepción”

(Especialista Tres)

Otra posibilidad se encuentra en aquellas personas que no están interesadas en ser parte de un servicio público, ni reportar su trabajo a nadie, pues están acostumbrados a un trabajo individual no regulado.

“Ellos siempre quieren trabajar libres, hacer lo que ellos crean conveniente y cómo lo crean conveniente. Por ahí, no quieren tener ni un tipo de ataduras. Lo otro, es que tienen miedo a ser identificados muchos de ellos, no registrado, que alguien, les pueda, luego, estar cobrando algo, exigiéndoles algún tipo de cuota, lo que sea. Son bastante reacios en ese aspecto. Ellos siempre han trabajado libres. Ellos podrían decir “Ok. Estoy trabajando, recojo tanto. Con el municipio, ¿voy a recoger más?, ¿me va a exigir más cosas?, ¿estoy de acuerdo con lo que me va a exigir?”. Entonces, siempre han sido reacios también”

(Especialista Cuatro)

“Nosotros hacemos un esfuerzo por ser formales pero a veces el ingreso no da y tenemos que salir a las calles.

Sabemos que eso no está bien y la municipalidad se enoja pero la necesidad es más grande”

(Reciclador Cuatro)

Adicionalmente, hay que considerar que, el circuito del reciclaje es una actividad comercial que trasciende las fronteras entre los distritos. La recolección de los residuos puede darse en una jurisdicción y luego los mismos son llevados a centros de acopio temporal en otro distrito y la comercialización se da en un espacio diferente. Ello sin duda complejiza la capacidad de los gobiernos locales de dar seguimiento o trazabilidad a los residuos evitando que los mismos terminen en circuitos de productos adulterados o similares.

Al respecto se mencionó que durante el proceso de elaboración de la norma se discutió si la misma debía ser de ejecución distrital o provincial, pero se encontraron opiniones en contra de ello que responden a intereses políticos y económicos de los gobiernos subnacionales.

“Cuando Claro, sí, ellos [las municipalidades] participaron como gremio y ahí un poco nosotros decíamos “¿por qué no tienen un solo registro provincial y que desde ahí se vea?” y al final muchos dijeron “no, pero nuestra autonomía”, entonces ahí en el debate fue que se registra no dónde vives [los recicladores] sino dónde trabajas, que era justo un tema que salió fuerte y lo otro es que una asociación pues podría tener unos socios trabajando en un lugar, en otro, lo que sí es que tiene que registrarse y lo que pasa es que la propia ley de orgánica de municipalidades, la ley 27314 no da responsabilidad provincial en la gestión de residuos, da una responsabilidad distrital, y nosotros teníamos que ser concordantes con eso”.

(Especialista Uno)

“los gobiernos locales son muy reacios a poder, digamos, aceptar que el manejo de residuos pueda tener un manejo de carácter más segregado provincial. Estuvimos viendo el punto de vista si, por ejemplo, la disposición final, donde ahí, definitivamente, un relleno por cada distrito sería lo más loco. La idea sí era desarrollar un relleno o rellenos

que pudieran abastecer a más de una provincia inclusive. Ese concepto está en la norma, pero en el tema de limpieza pública es bastante complicado (...) hay un problema de ingresos. La morosidad promedio es del 70%, hoy en día (...) y están cogiendo del FONCOMUN (...) El otro es un punto de vista no sé si llamarlo social, sino que cada municipio quiere manejar sus propios residuos. Es muy difícil que ellos piensen, que haya alguien que manejen los residuos, digamos, por ellos. No lo he visto al menos. Son muy como localistas desde ese punto de vista. También, pueden pensar mal. Pueden pensar que es parte de un negocio propio de los distritos porque son pocos los que lo tienen tercerizado (...) Hay mucha corrupción en el manejo de los residuos, en la adjudicación, en la tercerización o la propia gestión de los residuos. Hay bastante corrupción todavía”

(Especialista Cuatro)

3.2.5. Coordinación interinstitucional

Si bien algunos entrevistados consideran que la formulación de la política se hizo de manera participativa y se tomaron en cuenta a diversos actores, se evidencia una fuerte fragmentación y división en la coordinación entre las instituciones y los niveles de gobierno.

Por parte del gobierno central sólo el MINAM ha tomado el tema como algo relevante en agenda e impulsa acciones vinculadas a su promoción en coordinación con el MEF. Sin embargo, el MINSA y DIGESA, habrían ejecutado acciones muy puntuales en cuanto al tema a pesar que el mandato de la norma los considera como actores claves para la implementación. Cabe mencionar que la descoordinación entre las carteras se ha hecho evidente en la imposibilidad de actualizar la normativa nacional de residuos sólidos del año 2004 y que precisa una serie de modificaciones ante un entorno cambiante vinculado a la materia.

Adicionalmente los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales han resultado distantes al seguimiento y fiscalización del tema en los gobiernos locales que las conforman.

“Por un tema de control, de supervisión, fiscalización y control creo que debería ser distrital, debería de tenerse como distrital porque es bien complicado asumir esta función desde la municipalidad de Lima porque significaría que debemos tener presencia en 43 distritos”

(Funcionario Uno)

“No ha habido supervisión y aquí es un tema, a pesar que en esta ley sí nos preocupamos para que OEFA aparezca con nombre propio para hacer la supervisión y eso fue el aval de OEFA para empezar a trabajar en residuos increíblemente (...) OEFA está fiscalizando, ha entrado por botaderos, qué se yo, porque creo que este es un tema que tiene que fiscalizar también, el tema es que en el país no estamos fiscalizando y tiene que ser una entidad neutral porque el propio municipio [provincial] no puede ser pues juez y parte”

(Especialista Uno)

También se observa un distanciamiento entre los gobiernos locales y el propio MINAM para efectos de coordinación o absolver las consultas de los funcionarios encargados de los programas de segregación:

“hay una distancia enorme, no solamente en comprender las normas, en comprender las herramientas o los instrumentos que generan sino también entender espacios de simplemente de encontrarse, o sea, es muy difícil poder sacar una cita con los especialistas para que ten el tiempo, para explicarte, para absolver preguntas o consultas por el estilo, entonces mi percepción en general es que hay muchos vacíos, o sea, tenemos a los actores sobre esta mesa pero, hay muchas distancias y que son distancias no físicas, sino son distancias culturales, son distancias en algunos casos que tienen que ver con el mismo idioma, dependiendo del lugar en el que estamos trabajando”

(Especialista Dos)

Así mismo, la coordinación con el FONAM, a quien corresponde el desarrollo del fondo crediticio para los recicladores estipulado en el reglamento de la Ley, no se ha generado lo que ha limitado las posibilidades de asistencia en el crecimiento empresarial de los recicladores. El reglamento indica también que los gobiernos

locales pueden trabajar en alianzas estratégicas, sin embargo, las mismas se ven dificultades por la relación materialista que los gobiernos locales suelen proponer a los actores privados.

“las empresas que son sumamente importantes, muchas veces son vistos únicamente como quienes pueden dar dinero pero, no como quienes pueden participar como un vecino más de ese espacio. Entonces también puede eso desgastar en algunos lugares la relación porque siempre te estoy viendo como el banco, no te estoy viendo como que tú tienes una experiencia, tú tienes, por ejemplo, una red de contactos en comunicación para visibilizar el programa, no te estoy viendo como que podrías tener otras herramientas, (...) sino únicamente como un cajero. (...) también, hay prejuicios de la distancia que hay de la gestión privada y la gestión pública, cuando justamente podría ser una experiencia para poder nutrirse y fortalecer, para que ambos puedan mejorar en este sentido.

(Especialista Dos)

3.2.6. Consideraciones sociales

Como se ha mencionado previamente los recicladores han sido desde siempre un grupo estigmatizado por su labor, apariencia y condición social. Para los entrevistados ello ha determinado también que los gobiernos locales no quieran incluirlos en sus servicios públicos ante el temor del rechazo social.

“sí hay discriminación contra el trabajador municipal que limpia las calles o el que es basurero; imagínate con aquel que ni si quiera es trabajador municipal y que, simplemente, viene y se lleva tu basura”

(Especialista Cuatro)

“Yo creo que sí definitivamente hay discriminación, por parte de los mismos funcionarios en general y por parte de la sociedad también. Se hizo una encuestita en Tarma, 200 encuestas y una de las preguntas fue si estaba de acuerdo trabajar con recicladores para reciclaje, la mayoría decía que sí y al grupo que dijo que no, se le preguntó el por qué y recuerdo que decían porque están sucios, porque son delincuentes, porque me pueden robar (...) Yo digo si alguien va a mi casa, un desconocido, obviamente te inspira y ahora con tanta inseguridad tú lo asocias todo,

todo es inseguridad, por eso con mayor razón el reciclador pues, le adicionamos más causales de rechazo”

(Especialista Tres)

Así lo refieren también López y Bazan, en sus investigaciones donde recogen las percepciones vecinales que coinciden en identificar a los recicladores como personas que generan desconfianza y sensación de inseguridad (López, 2013, 169; Bazán, 2015, 122-124).

“hay una percepción muy negativa como rateros, personas que han estado en la cárcel (que es verdad), muchos tienen cortes en la cara o los ves como personas que te abren las bolsas y ensucian las vías públicas (...) un vecino dijo que debía ser como Suiza donde todo eso se segrega por tachos no hay necesidad que pasen personas con el camión a parte se demoran y son impuntuales”

(Funcionario Dos)

Los encargados de los programas municipales que fueron entrevistados, incidieron en que el rechazo por parte de los vecinos a incorporar a los recicladores influye mucho en la decisión de los alcaldes en cumplir la normativa.

“creo que lo más determinante de todo este proceso es la población. Para mí el gran actor, el más complicado, el más completo es la población porque ahí nace todo, cómo convenzo al vecino, que separe, que entregue en ciertas fechas al reciclador, que lleve al centro de acopio, desde mi perspectiva yo tengo claro”

(Especialista Tres)

Un elemento adicional es la relación tirante que se genera entre los equipos y los recicladores en el momento de crear el Plan Técnico para la implementación del programa, generándose una ruptura por problemas de comunicación (Bazan, 2015, 33-36).

“hemos recibido cantidad de denuncias (...) por la falta de una buena comunicación entre los funcionarios y los recicladores (...) debemos organizar un sistema porque la normatividad nos establece un sistema que cada municipio tiene que elaborar un programa de recicladores, un

programa de capacitación, qué se yo, si nosotros tenemos eso establecido y debemos dar el siguiente paso de identificar a los recicladores del distrito, registrarlos, etc. En realidad, las cosas se deberían dar, pero si no ha sido así yo creo que ha sido también por enfrentamientos verbales, enfrentamientos personales, amenazas”

(Especialista Tres)

3.2.7. Infraestructura

Vinculado a las limitaciones de recursos financieros se identifica también carencias en infraestructura necesaria para el trabajo efectivo con los recicladores. Si bien el reglamento de la Ley establece que son las asociaciones de recicladores las responsables de contar los vehículos necesarios para el servicio, en muchas ocasiones los recicladores tienen de manera individual vehículos menores en mal estado con los que no se puede dar un servicio efectivo a las comunas.

Ello condiciona también que no se puedan asignar rutas de recolección amplias para los recicladores, generando conflictos entre los funcionarios y los recicladores. En esa línea, los gobiernos locales tampoco tienen recursos que puedan destinar a mejorar la flota vehicular disponible para la recolección de los residuos reciclables. Algo similar ocurre con los centros de acopio, plantas de tratamiento y de transferencia. No todos los gobiernos locales tienen espacios disponibles para dar en uso a los recicladores para estos fines.

Cabe mencionar que las carencias en infraestructura afectan también la recolección de los residuos en general. A nivel nacional se cuenta sólo con nueve rellenos autorizados a los cuales durante el 2013 solo 7 656 t/día de residuos, de un total de 18 533t/día, fueron dispuestos en un relleno sanitario autorizado, mientras que 8 545 t/día terminaron en botaderos municipales y 300,3 t/día en otros destinos no especificados (MINAM, 2014, pg. 10)

3.3. Consecuencias de las limitaciones existentes

Las limitaciones previamente identificadas han tenido efectos en la implementación de la política de inclusión de recicladores. Una muestra de ello se puede identificar en el informe de OEFA sobre el avance en materia de residuos sólidos en las municipalidades provinciales para el periodo 2013-2014 que identificó que a nivel nacional sólo el 42% cuenta con programa de segregación y de ellas el 17% promueve la formalización de los recicladores, siendo la distribución nacional la siguiente:

Tabla 9: Implementación de programas de formalización de recicladores en municipalidades provinciales

Implementación de programas de formalización de recicladores en municipalidades provinciales		
Departamento	Porcentaje	Participación de municipalidades provinciales
Amazonas	43%	3/7
Ancash	15%	2/20
Apurímac	14%	1/7
Arequipa	29%	2/7
Ayacucho	9%	1/11
Cajamarca	8%	1/13
Cuzco	0%	0/13
Huancavelica	14%	1/7
Huánuco	0%	0/11
Ica	20%	1/5
Junín	33%	3/9
La Libertad	17%	2/12
Lambayeque	0%	0/3
Lima	9%	1/11
Loreto	14%	1/7
Madre de Dios	33%	1/3
Moquegua	33%	1/3
Pasco	33%	1/3
Piura	63%	5/8
Puno	25%	2/8
San Martín	0%	0/10
Tacna	0%	0/4
Tumbes	33%	1/3
Ucayali	25%	1/4

Fuente: Elaboración propia en base a información OEFA, 2014

En cuanto a los gobiernos distritales se conoce que al año 2014 sólo 207 municipios de los 1851 a nivel nacional, había desarrollado su programa de segregación en la fuente (Bolaños, 2015). No obstante, ello no implica que en todos estos casos se haya incluido a los recicladores pues para dicho año, la inclusión no era requisito para acceder al Plan de Incentivos.

3.3.1. Avance de los programas de formalización de recicladores y recolección selectiva de residuos

A nivel nacional se ha avanzado con los programas de segregación en la fuente y recolección de residuos de manera parcial pues en la mayoría de casos los gobiernos locales sólo hacen el esfuerzo de cumplir con el Plan de Incentivos, que hasta el 2014 no solicitaba porcentajes de participación de más de 30% de la población distrital. Ello implica que la cobertura geográfica de estos programas sigue siendo limitada y que aun cuando se incluyan a los recicladores los mismos están recuperado un porcentaje muy bajo de residuos.

Adicionalmente, la incipiente fiscalización por parte del gobierno central, desde el OEFA, no genera presión o la necesidad de desarrollar esfuerzo para la implementación de la política. Alguno entrevistados consideran que cuando el Plan de Incentivos se suprima, los programas de inclusión de recicladores podrían desaparecer.

“creo que faltan los espacios de evaluación y de discusión entre los principales actores; o sea, no hemos logrado finalmente como municipalidad (...) hacer una evaluación de cuales han sido, las dificultades, cuáles han sido los niveles de avance, cuáles son las perspectivas de cada municipalidad y además cuáles son los temores que tenemos algunas municipalidades respecto al proceso de implementación (... se acaban los bonos, se acaban los programas de incentivos y vamos a volver a la misma situación de que no hay recursos porque además, si bien cierto, la población participa, muchos de ellos lo hacen como una especie de obligación”

(Funcionario Uno)

Entre tanto, ello es aprovechado por los recicladores quienes utilizan la norma, y los casos fallidos de inclusión, como una defensa para continuar con su trabajo de recolección en las calles, botaderos y otros espacios.

“los recicladores no ven a los programas de inclusión con convicción de decir “sí esta va a ser mi herramienta y esto va a ser un sistema que finalmente poco a poco va a ir mejorando nuestra situación socioeconómica”. Entonces no hay ese nivel de desarrollo tal es así que la mayor parte de los recicladores están tras de la municipalidad diciendo y “cuándo vamos a volver al relleno a hacer la segregación” y nosotros decimos bueno esa ya es una situación inviable. Todavía hay esa situación de enfrentamiento y además que no quieren cumplir con las normas, por el tema de vacunaciones, por decir, que tienen que cumplir, nosotros hemos hecho campañas, los hemos llevado al centro de salud, hemos hecho campaña en los parques más cercanos a donde están y aun así no vienen. Cuando tú les dices mira tienes que vacunarte contra la hepatitis y esa vacuna son tres dosis, si tú le pones una no sirve, pero aun así no entienden y ellos se quejan que “la municipalidad nos pide que a cada rato que nos vacunemos”, cosa que no es cierto y “nos piden una serie de papeles que hay que hacer”; o sea, ellos quieren venir y decir “señor quiero que me registren” y ya. Hay una gran parte de los recicladores que no quieren que esto avance porque como todo proceso de formalización, la formalización implica, así como vas a tener derechos también tienes ciertos deberes que cumplir y eso es el punto clave”.

(Funcionario Uno)

“a veces nosotros vemos como nuestros compañeros que no están en la municipalidad ganan más que nosotros recogiendo en la calle porque la gente no recicla y todo se queda en las bolsas de basura. Por eso no sabemos cuánto tiempo más vamos a seguir intentando ser formales”

(Reciclador Dos)

Este último elemento adiciona un descredito creciente en aquellas localidades, donde a pesar de que existe un programa de segregación, se continua con el reciclaje callejero pues los vecinos que participan de estos programas encuentran que su comuna

desarrolla esfuerzos insuficientes y no hallan una solución para la problemática del reciclaje informal.

Ante ello nos encontramos con programas de segregación muy débiles que fácilmente pueden ser desactivados por decisiones políticas o coyunturales y con una participación vecinal escasa poco comprometida con la sostenibilidad de las iniciativas desplegadas.

3.3.2. Inclusión intermedia de los recicladores

Como se ha mencionado con anterioridad el reciclaje ha sido desde siempre una labor informal y desregulada. La política de inclusión de los recicladores establece que para que ello se dé es necesario contar con personería jurídica y estar asociados, y una vez inscritos en el gobierno local, pasan a tener una categoría de “formalidad”.

Sin embargo, esta formalidad se da de manera parcial pues los propios recicladores no han asimilado el funcionamiento efectivo del trabajo conjunto y de la asociatividad en sí misma. Para muchos recicladores el ser parte de una asociación es sólo un elemento necesario para ingresar a los padrones de las municipalidades y seguir trabajando de manera independiente.

“la ley dice que las municipalidades tienen la obligación de registrar a todos los recicladores que sean de una asociación y de asignar las rutas, pero todo lo demás es de los recicladores (...) las municipalidades no pueden intervenir en los asuntos propios de la asociación sobre como trabajamos, o a quien vendemos, porque eso es privado y están abusando de su autoridad”

(Reciclador Tres)

En esta línea, las municipalidades se ven limitadas en su capacidad de fiscalización y seguimiento pues no cuentan con los mecanismos para dar seguimiento al trabajo individual de todos los recicladores de las asociaciones.

“la municipalidad les pide tener una asociación para poder empadronar (...) pero muchos no tenían los papeles, otros antecedentes penales y policiales y nos dieron papeles de

otra asociación (...) como de dos o tres asociaciones. Entonces, eso creo conflictos porque eran personas de otras asociaciones, no informales, pero finalmente eran una y tenían que obedecer al dirigente, pero no se sentían parte de esa asociación simplemente se metieron para trabajar (...) Por el tema de formalizar y de querer entrar en un sitio puede entrar gente de otra asociación y la municipalidad también acepta eso porque no hay más personas y tú necesitas catorce y no hay catorce porque muchos tiene ese problema de antecedentes penales o policiales y no llegan a cubrir todos los requisitos como ponerse la vacuna contra el tétano o que se yo. Y se generan conflictos no reconoces al dirigente, tienes otra manera de trabajar, hay competitividad entre ellos que ya de por sí se da en la misma asociación”

(Funcionario Dos)

Ello está vinculado también a la concepción de formalidad que los recicladores vienen asumiendo, entendiendo ello, solamente como la inscripción en el padrón. Como se ha referido previamente los recicladores no entregan boletas o facturas por la comercialización de los residuos debido a ello implicaría pagar impuestos, algo que los recicladores no están dispuestos a hacer.

“nuestro ingreso mensual está alrededor de los 600 soles mensuales y eso no alcanza ni para comer, cómo vamos a pagar impuestos, si después eso sirve solo para los corruptos (...) nosotros contribuimos con el país con nuestro trabajo, limpiando la ciudad, evitando la contaminación”

(Reciclador Tres)

Al respecto algunos entrevistados comentaron que se están desarrollando propuestas legislativas con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) con el propósito de que se establezca un marco diferenciado de tributación para este sector. Con ello, los recicladores podrían trabajar con compradores finales y empresas formales que aseguren efectivamente que los residuos comercializados serán empleados para el reciclaje efectivo y no para el mercado de productos adulterados.

Un punto adicional respecto es la necesidad de que la política incluya también a los intermediarios vinculados a la compra y venta de los residuos que son quienes permiten que este trabajo siga siendo visto como algo informal y clandestino.

3.3.3. Carente capacidad de fiscalización

Los limitados recursos humanos disponibles, la carencia de recursos financieros y la complejidad en la cadena de reciclaje, crean un escenario muy difícil para que los gobiernos locales pueden ejercer la función de fiscalización que otorga la norma para reducir el reciclaje informal y supervisar el reciclaje formal.

En cuanto al reciclaje informal este se incrementa según el contexto socioeconómico que se va dando en el país. Como se ha precisado antes, el reciclaje está estrechamente vinculado al desempleo o al subempleo pues ello lleva a las personas a buscar en los residuos una fuente de ingreso total o complementaria que les permita subsistir.

“En algunos momentos del año salimos más horas porque hay que llevar a la casa algo especial en navidad por ejemplo o para la semana santa. También hay temporadas en el año en las que algunos residuos cambian de precio. Por ejemplo, en el verano el plástico se vende muy barato y en el invierno el cartón tiene buen precio”

(Reciclador Dos)

Al respecto algo interesante ha sido el caso del programa Bono Verde de Villa el Salvador, donde los vecinos, al notar que los residuos tenían un valor comercial, dejaron de entregar sus botellas y cartones a los recicladores y los juntaban en sus hogares para luego venderlo a los compradores intermediarios; incrementando así a los actores informales vinculados a este trabajo (Bazan, 2015, 61-63). Este escenario, complejo y creciente, hace muy difícil que los gobiernos locales puedan tener una capacidad efectiva de seguimiento y fiscalización.

Entre tanto, en el reciclaje formal el seguimiento a la cadena de comercialización y destino final de los residuos se hace muy compleja pues la misma se da en jurisdicciones diferentes. Los gobiernos locales que quieren tener un seguimiento efectivo deben disponer de recursos humanos o tecnológicos que permitan que este seguimiento se de manera efectiva.

3.3.4. Sostenibilidad de los programas de formalización

Evaluar la sostenibilidad de los programas de inclusión de recicladores supone examinar su viabilidad económica, social y ambiental en el tiempo.

A nivel económico para los recicladores, los programas de formalización suponen más horas de trabajo por un ingreso comparativamente menor al que reciben como informales sin contar la inversión que ello supone en materiales, capacitaciones y equipamiento (Zegarra, 2015, 36-49). Al revisar el caso de Independencia, la autora menciona que los recicladores informales perciben ingresos de S/680 soles trabajando de manera independiente, sin horarios ni rutas; mientras que de manera formal se percibe un promedio de S/948 soles, laborando 8 horas diarias (2015, 38-39). Ello supone además que los recicladores deben abandonar sus trabajos complementarios que suponen un ingreso adicional.

En cuanto a las municipalidades, el MINAM ha notado que los municipios solo implementan acciones de reciclaje cuando se aproxima la etapa de evaluación del Plan de Incentivos y luego abandonan los programas, por lo que es probable que, de suspenderse este proceso, los municipios retrocedan en lo avanzado en la materia. Como se ha mencionado previamente, existe la posibilidad que, al eliminarse el plan de incentivos, estos programas desaparezcan. En otros países de la región como Colombia, Argentina y Brasil, los recicladores vienen impulsando

leyes para que los gobiernos les den un pago a los recicladores por el cumplimiento de su labor.

“En Colombia, en Ministerio de Vivienda, donde está Agua y Saneamiento - residuos está como parte de saneamiento - ha sucedido algo muy importante, el año pasado aprobaron una resolución donde ya en las tarifas a través (...) los comités que regulan y ahí definen ya una tarifa de aprovechamiento, entonces al haber una tarifa de aprovechamiento ya se le puede cobrar al usuario por el manejo diferenciado y esas tarifas, en parte ya deberían ir a los recicladores”

(Especialista Uno)

A nivel social, es posible encontrar mejoras en las condiciones y acceso a la salud de los recicladores (Zegarra, 2015, pg. 49-61) y en su relacionamiento con los vecinos cambiando el paradigma de su trabajo (Bazan, 2015, pg. 109-112). No obstante, los conflictos o problemas que surge con los recicladores, generan que las municipales evalúen los beneficios de este trabajo, cambien constantemente de asociación de recicladores, suspendan o cancelen los programas de segregación.

A ello debe sumar que el compromiso de los recicladores con los programas de segregación es variable teniendo en cuenta la débil asociatividad y lo complejo que resulta para ellos adaptarse a los estándares de calidad que suponen los programas de segregación. En muchas comunas a los vecinos no les importa si quien les recoge los residuos es la municipalidad o los recicladores con tal que se preste el servicio (Bazan, 2015, pg. 109-112).

Ello implica que, si en algún momento el gobierno local retira a este grupo, para la comunidad no existirá ningún problema. Este punto se ha reforzado también por el desencanto que sufren los vecinos con el trabajo de los recicladores pues al ser un grupo tan dispar, la calidad del servicio será diferente por cada reciclador o asociación. Adicionalmente, son muy pocas las municipalidades que podido implementar el incentivo de descuento en los tributos que

establecer la reglamentación de la norma. Como se ha dicho anteriormente, los municipios no reciben ingresos de la comercialización de los residuos ni han podido incluir este servicio dentro del cobro de arbitrios, siendo el único ingreso adicional la transferencia por cumplimiento del Plan de Incentivo, cuyo monto es insuficiente para desarrollar si quiera los estudios necesarios. En este escenario los gobiernos locales se ven imposibilitados de desarrollar los bonos a favor de los vecinos.

“Los vecinos nos piden que les entreguemos bolsas o algo a cambio de los residuos. Ellos saben que la basura tiene un valor y son egoístas porque si no ganan no quieren que nosotros tampoco ganemos. Eso es culpa de la municipalidad que recibe la plata que le da el ministerio por ese plan de modernización y esa plata debería darle a los vecinos como bono, pero no lo hacen. Entonces los vecinos se desquitan con nosotros”

(Reciclador Tres)

A nivel ambiental, la labor de los reciclados resulta relevante por el aporte que dan a la recuperación de los residuos reciclables en las ciudades. Al 2013 el MINAM estimó que aproximadamente 63 ton/día de residuos sólidos fueron recuperados, de los cuales 304 ton/día fueron a través de la segregación en la fuente principalmente de materiales reciclables alcanzó 304 t/día. El mismo informe menciona que a través del reciclaje informal se maneja aproximadamente 1 649,7 t/día (MINAM, 2014, 14-15). Ello implica que el aporte ambiental desde los programas de segregación es aún menor en comparación al mercado informal. No obstante, ambas labores aportan en que menos residuos sean enviados a los rellenos sanitarios que tienen un costo para los gobiernos locales.

En síntesis, las limitaciones mapeadas reflejan las complejidades que se han dado durante la implementación de la política de inclusión de los recicladores y los efectos que tienen a mediano plazo en el mantenimiento y sostenibilidad de los propios programas de formalización. Si bien desde el gobierno central se

han hecho algunos esfuerzos por impulsar la política, los mismos son insuficientes al quedar evidencia que entre los años 2011 y 2014 solo el 11% de gobiernos distritales implementó la política a través de un plan de segregación en la fuente con niveles diferentes de inclusión de los recicladores.

Las limitaciones, más allá de los elementos contextuales que pueden ser identificados, tienen relación, con debilidades propias del aparato estatal y las capacidades que los gobiernos sub nacionales tienen para desplegar acciones para atender una problemática pública como la inclusión de los recicladores.



CAPÍTULO 4: FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS LIMITACIONES PARA INCLUIR A LOS RECICLADORES

La literatura revisada permite identificar algunos factores que han generado limitaciones en la implementación de la política que busca incluir a los recicladores. Para entender ello, se observa el fenómeno desde los elementos incluidos en la formulación de la política, el enfoque predominante en la toma de decisiones y las capacidades estatales.

4.1. Sobre el diseño de la política pública

A partir de la información recogida es posible entender que, en el caso de la política de inclusión de los recicladores, se tuvo a un actor que marcó la agenda y condujo el trabajo para que la misma se desarrolle e implemente: el grupo Ciudad Saludable.

Empleado la división de actores propuesta por Subirats, podríamos establecer dos grupos de los principales actores involucrados en este proceso:

Ilustración 9: Clasificación de actores públicos y privados

Actores públicos	Actores privados
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Ambiente • Ministerio de Salud • Gobiernos Regionales • Gobiernos Locales <ul style="list-style-type: none"> • Municipalidades Provinciales • Municipalidades distritales 	<ul style="list-style-type: none"> • Recicladores (beneficiarios) • Comercializadores de residuos (grupos terceros) • Exportadores de residuos (grupos terceros) • Ciudad Saludable (grupos terceros)

Fuente: Elaboración propia en base a análisis

Si bien la relación de Ciudad Saludable con la problemática de los recicladores parte de una genuina preocupación por el tema, es innegable que el desarrollo e implementación de la política ha sido beneficiosa para ellos también al haberse convertido en los principales

asesores del gobierno central y de las municipalidades para el desarrollo de los programas de inclusión, así como haber recibido fondos de cooperación para impulsar el tema a nivel nacional e internacional.

Al analizar la estrategia que esta organización implementó para elevar la a la agenda pública la necesidad de incluir a los recicladores, siguiendo lo desarrollado por Hilgartner y Bosk, se puede identificar que cumplieron con las características que permiten que un problema común sea elevado a la agenda pública y asumido como problema público.

En cuanto al drama, podemos identificar el trabajo desarrollado para tener cobertura mediática y las movilizaciones públicas organizadas en espacios cerrados y públicos, permitieron darle visibilidad social a la problemática. Esto continúa siendo un elemento de presión por parte de los recicladores ante los gobiernos locales generando el temor de la exposición mediática que se puede dar cuando no se ven favorecidos por la gestión de las comunas. Así mismo, en diferentes ocasiones ha servido para trabajar en la identificación del reciclaje informal como un problema que debe ser atendido por los gobiernos municipales.

En cuanto al elemento cultural relacionado a encontrar elementos sociales que puedan ser comunes al sentir de otros ciudadanos; se considera que las obras teatrales diseñadas, las publicaciones gestionadas y el esfuerzo por posicionar a los recicladores como una figura común a nivel social, aportaron a que sean identificados como un grupo social presente en escenarios urbanos comunes. Ha sido importante también el trabajo que se ha desarrollado para quitar el miedo que comúnmente se le tiene a este actor y revalorar su imagen como una persona importante para la gestión de los residuos en el entorno urbano y el cuidado ambiental.

En relación al elemento político, es interesante observar cómo se acercó la problemática a los partidos políticos bajo el espíritu de ganar electores a mediano plazo en estrecha relación con el gran número de beneficiados que tendría esta política. El acto público encabeza por el

presidente Alan García es muestra de ello. Así mismo, la relación conformada con la ADEX, cuyos intereses económicos aportaron en encaminar la norma ha permitido que la misma evite problemas con grupos de poder establecidos y, por el contrario, encuentren en ellos a aliados para dar un mayor impulso a la misma.

Una vez elevada la situación de los recicladores y comprendida la necesidad de que ello sea abordado por el Estado a través de una política pública, se dio paso al desarrollo de la misma que fue coordinada por el gobierno central, a través del MINAM de la mano, nuevamente de, Ciudad Saludable.

Como se ha mencionado previamente, los responsables de este proceso han incidido en que el mismo se hizo de manera participativa y buscando la opinión y representación de diferentes actores vinculados. Sin embargo, la dinámica que se dio desde los niveles superiores de la administración hacia los niveles inferiores para que ellos se encarguen de la implementación respondería al enfoque *top-down* reseñada previamente por Subirats y Aguilar.

Dichos autores advierten que cuando en el proceso de elaboración de la política ambos niveles institucionales no comparten los valores, perspectivas o prioridades vinculados al problema público se genera el peligro de que la política no sea entendida o aplicada como fue deseada. A continuación, se sistematiza el proceso de desarrollo de la política y la participación de los actores en este proceso:

Tabla 10: Participación de actores públicos y privados en la política de inclusión de recicladores

Actores	Identificación de la problemática	Posicionamiento en la agenda	Formulación de la política	Implementación
Ministerio del Ambiente	Aprecio por la labor del reciclaje a favor del ambiente	Apoyo del ministro a la movilización de recicladores	Participación en Comité Técnico	Monitoreo y supervisión
Ministerio de Salud	Actividad de los recicladores como problema de sanidad	Campañas de vacunación para los recicladores	Participación en Comité Técnico	Monitoreo y supervisión
Gobiernos Regionales	Reciclaje en botaderos y rellenos sanitarios	No se ha identificado acciones	Representación a través de gremios. Limitada participación directa.	Monitoreo y supervisión
Gobiernos Locales	Desorden urbano y problemas en las calles	No se ha identificado acciones	Representación a través de gremios. Limitada participación directa.	Implementación de programa de formalización
Comercializadores de residuos	Se benefician de la actividad de los recicladores informales	No se ha identificado acciones	No se ha identificado acciones	No se ha identificado acciones
ADEX	Se perjudican de la actividad de los recicladores informales	No se ha identificado acciones	Participación en Comité Técnico	Participar de Mesas del Reciclaje
Ciudad Saludable	Interés por la problemática. Oportunidad comercial	Actividades culturales y en medios de comunicación	Participación en Comité Técnico	Participar de Mesas del Reciclaje. Acompañamiento a gobiernos locales
Recicladores	Afectados por la ilegalidad de su función	Movilizaciones	Participación en Comité Técnico	Inscripción y participación en los programas de formalización de los gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia en base a análisis

Se hace evidente que, para el caso en cuestión, los gobiernos subnacionales no han acompañado efectivamente este proceso y por ende no se han sentido representados, incluidos ni escuchadas sus limitaciones para trabajar en cuanto al tema. En esa línea, encuentran en la política un problema para la gestión más allá de una oportunidad. Es plausible que los gremios de organizaciones municipales no tengan una representatividad efectiva o que la vinculación operativa con los gobiernos subnacionales sea limitada.

En este orden de ideas, siguiendo a Subirats, las reglas institucionales tomadas por el nivel superior, para este caso, ha supuesto la generación de obstáculos para los gobiernos locales. En el marco constitucional ha generado una nueva norma de obligatorio cumplimiento para las municipalidades, que además incluyó un periodo de adecuación muy corto para un problema tan complejo como atender el reciclaje informal.

Entre tanto, a nivel de reglas institucionales, la política dio continuidad en la asignación de responsabilidad a los gobiernos locales en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley General de Residuos Sólidos, atribuyendo la solución de la problemática de los residuos y la inclusión de los recicladores a los gobiernos distritales, sin considerar que las características de ambos asuntos no son sólo de competencia de una comuna distrital sino de toda la ciudad.

Sobre el acuerdo político-administrativo, plasmado en el reglamento otorgó responsabilidad de coordinación acompañamiento a los organismos de gobierno central, de fiscalización a nivel provincial y de implementación a nivel local, así como labores específicas a otros actores. Ello siguiendo la razonabilidad de lo mencionado en el párrafo precedente sin tomar en considerar las limitaciones en la capacidad del Estado para operar la política, que se aborda a continuación.

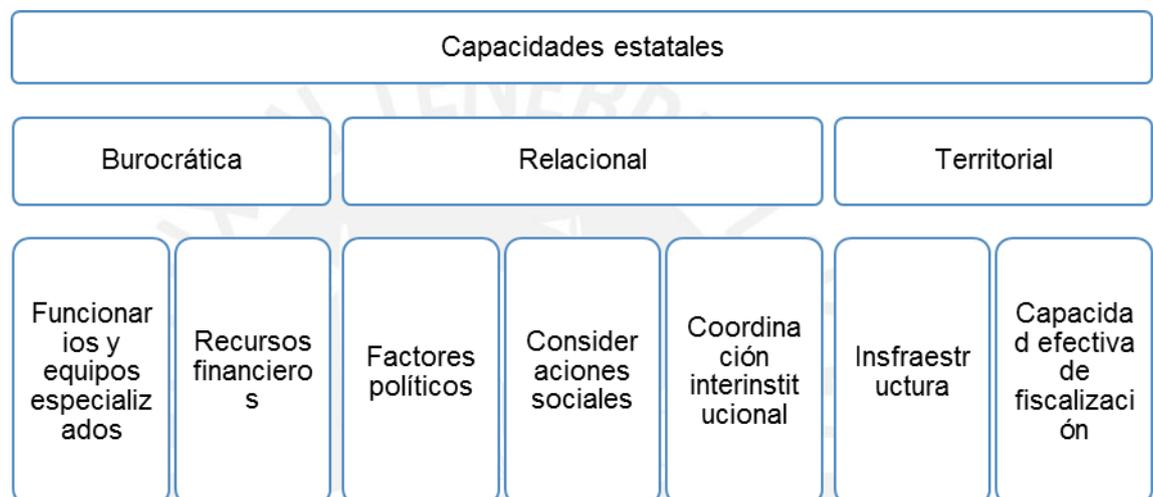
4.2. Sobre las capacidades estatales para la implementación

En el primer capítulo se dieron algunos alcances sobre las diferentes aproximaciones académicas existentes para el estudio de las

capacidades estatales. A fin de comprender la información recogida y las limitaciones identificadas, se ha priorizado la categorización propuesta por Soifer and Vom Hau y, empleada por Giraudy (2015) y Zevallos (2015) en sus estudios sobre capacidades estatales, la cual establece tres dimensiones para el análisis: burocrática, relacional y territorial.

Para ello, se han agrupado las limitaciones listadas en el capítulo tres en estas dimensiones a fin de facilitar el análisis.

Ilustración 10: Identificación de limitaciones en las capacidades estatales



Fuente: Elaboración propia

4.2.1. Factores asociados al diseño institucional: burocrática

De las limitaciones listadas en el tercer capítulo de este documento, se puede identificar dos correspondientes a la dimensión burocrática: el recurso humano y los recursos financieros.

En cuanto al primer elemento se hace visible una alta debilidad en el capital humano del Estado a cargo de la implementación de esta política. En lugar de formar a los equipos encargados de la implementación antes de la norma, ello se hizo de manera posterior y de manera general lo que no permitió que el tema no sea comprendido en su totalidad ni que se haya involucrado a los funcionarios de alto nivel.

A ello debe agregarse la problemática de la inestabilidad laboral existente en el país, donde la mayoría de funcionarios de los niveles inferiores se encuentra contratados dentro del régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) o como servicios terceros, sin ninguna estabilidad pues son contratos que se renuevan cada tres o seis meses y que dependen de la necesidad del servicio a nivel interno. Así mismo, los funcionarios de alto nivel (Gerentes y Subgerentes) son personal de confianza de la autoridad de turno y responden a la agenda de gestión que esta tenga contemplado. Estos cargos también tienen una alta rotación en los gobiernos subnacionales y con cada renovación la agenda de trabajo y proyectos priorizados cambia.

Así mismo, es preciso anotar la insuficiente capilaridad que ha tenido la capacitación a los equipos municipales sobre el tema, teniendo en cuenta que solo se ha llegado a aquellos involucrados con la gestión ambiental y la asignación presupuestal. En este, como en cualquier otro servicio público, se encuentran involucradas diversos órganos de línea de la gestión subnacional, que no han sido alcanzados aún. Ello es más necesario aun cuando el servicio público es entregado a un tercero para su operación que, en la práctica, es lo que ocurre en el caso de los programas de formalización de recicladores.

Respecto al segundo elemento referido a la capacidad financiera, se hace notorio que representa una de las principales debilidades del aparato público. Se ha mencionado previamente la complejidad en la obtención de fondos directamente recaudados a razón de la evasión tributaria o la morosidad. A ello se suma la práctica populista de los gobiernos subnacionales de hacer campañas de amnistía tributaria sobre todo en contextos pre electorales.

Así mismo, las transferencias que se reciben del gobierno central llegan por partidas específicas asignadas a rubros diferenciados como el desarrollo de Proyectos de Inversión Pública. Los servicios

de recolección de residuos sólidos y de los programas de reciclaje deben ser financiados con recursos propios y reportados, de ser necesario al gobierno central, como parte de los programas presupuestal nacionales. Para el caso del programa de segregación en la fuente ello recién se ha contemplado para el presupuesto del año 2015 como parte del programa presupuestal 0036 donde antes sólo existía el rubro de recolección de residuos generales.

Ante la imposibilidad de que los gobiernos locales generen más recursos propios, y que el gobierno central no pueda transferir recursos para ello, se genera un entrampamiento y un desincentivo para que se implemente la política de inclusión de los recicladores.

4.2.2. Factores asociados a la interacción con los actores involucrados: relacional

En cuanto a la dimensión relacional se pueden vincular las limitaciones en el factor político, elementos sociales y relación interinstitucional, listados en el capítulo tres de este documento.

En cuanto al factor político es necesario tener en cuenta el debilitado entorno de representatividad política en el país que genera que los gobernantes traten de mantener cierta estabilidad en sus jurisdicciones, trabajar en agendas propias y, en el peor de los casos, asegurar un capital económico social y relaciones clientelistas en aras de tener posibilidades de ser reelectos en sus comunas.

Esto conlleva a que los gobernantes no adopten medidas que integren riesgos para la gestión o que sean temas sensibles para la población. En cuanto a los recicladores resulta una medida más popular el realizar operativos eventuales en contra de su presencia o ignorar la misma en lugar de hacer un trabajo de inclusión, monitoreo y fiscalización. Las medidas represivas o de “erradicación” han resultado más trascendentes en la agenda

pública que aquellas de trabajo colaborativo (López, 2015, pg. 73-134).

Adicionalmente es necesario identificar que quien si encontró redito político en cuando a esta política fue el gobierno central, en su momento representando por el ex presidente Alan García, quien se adjudicó la medida a favor de miles de recicladores. Ello sin duda se hizo con un cálculo político que no suponía riesgos para el gobierno central dado que la parte de la gestión recaía íntegramente en los gobiernos locales.

En cuanto a la dimensión social es cuestionable la capacidad efectiva de los gobiernos locales de incluir a un grupo vulnerable como parte de un servicio público. Los recicladores, en su mayoría son personas migrantes con un bajo nivel educativo y formación ciudadana, por lo que es difícil capacitarlos y prepararlos en la provisión de servicios públicos y en la auto gestión de sus propias organizaciones. Ello no se ha dado en ningún otro caso en el cual hay una población específica inserta en un sector informal de labor. Usualmente para ellos se da una regulación específica o se reglamenta su trabajo para que lo sigan realizando de manera privada pero ordenada. En este caso se pretende que el reciclador haga una función pública y que la responsabilidad de esta operación recaiga en el gobierno municipal.

Cabe mencionar adicionalmente, que la problemática de los recicladores tiene como base común la falta de empleo formal. Este factor hace que las personas encuentren en el rescate de los residuos un medio de subsistencia y son muy pocos los recicladores que realizan esta labor por gusto o preferencia. Ante ello la inclusión laboral de estas personas debería ser el centro de atención de una política de inclusión y no necesariamente la agenda ambiental o sanitaria como se ha abordado desde la política impulsada. En esta línea volvemos a identificar las debilidades que

pueden pre existir en los gobiernos locales para abordar una problemática social multicausal como esta.

Al ser los recicladores un grupo de personas de origen humilde, con un trabajo de contacto con residuos, muchas veces desarreglados por su propia labor, son fácilmente marginados y rechazados por la comunidad. Cambiar este paradigma no corresponde solamente a la capacidad de sensibilización de los gobiernos locales, sino a un cambio de mentalidad general respecto a grupos similares y el valor del trabajo no profesionalizado.

Un tercer elemento vinculado a esta dimensión es el relacionamiento institucional que pueden tener los gobiernos locales en cuanto a esta temática con otros niveles de gobierno y otros actores relacionados.

En cuanto a la coordinación dentro del aparato estatal se hace evidente que la misma es insuficiente. Vinculado a ello se debe mencionar la complejidad que genera la configuración de la distribución territorial que hace difícil la coordinación entre las autoridades locales. Por ejemplo, en el caso de Lima Metropolitana existen 43 distritos, cada uno de los cuales debe gestionar su propio plan de atención para los residuos sólidos y la inclusión de los recicladores a pesar que ambos temas trascienden sus jurisdicciones específicas. Este factor genera una serie de ineficiencias en la gestión de estos temas y complica su atención porque la coordinación entre las comunas dependerá desde la decisión y simpatía política de sus gobernantes, los problemas limítrofes e interdistritales de los distritos o los propios recursos que pueden destinar a la fiscalización y trabajo conjunto.

Adicionalmente, esta fragmentación complica la relación que se puede establecer con los gobiernos regionales y con las organizaciones o gremios que representan a los gobiernos subnacionales. Para el caso en mención ello es puesto de

manifiesto durante el proceso de formulación de la política de inclusión de los recicladores.

En cuanto a la relación con el gobierno central, la misma es débil y se basa en espacio limitados principalmente informativos y no de coordinación efectiva. El gobierno nacional asigna una serie de temáticas para gestión y atención de los gobiernos locales, pero como se ha comentado previamente, ello no viene acompañado de recursos financieros, capital humano u otros mecanismos que sean trascendentes para los gobiernos locales.

Respecto al relacionamiento con otros actores tales como los empresarios vinculados al comercio de los residuos reciclables, la coordinación también es reducida debido a que los gobiernos locales no tienen interés por el tema al no encontrar un beneficio directo para su comuna. A ello se suma la decisión de las asociaciones de recicladores de trabajar de manera autónoma en cuanto al manejo de sus finanzas a fin de vender sus residuos a quien pueda ofrecer un mejor precio y la imposibilidad legal de los gobiernos locales de tener injerencia en ello.

Finalmente, el relacionamiento con la sociedad civil es probablemente el elemento que ha tenido más beneficios durante este proceso, al haberse convertido en aliados de los distintos niveles de gobierno para trabajar en materia de recicladores.

4.2.3. Factores asociados a la presencia efectiva de los gobiernos locales en el control del circuito del reciclaje: territorial

Respecto a la dimensión territorial cabe recalcar los problemas que se desencadenan por la fragmentación que existen en la gestión local. A nivel nacional el MINAM reconoce 1,851 municipalidades ello implica que debería existir un mismo número de planes de gestión de residuos sólidos y de formalización de recicladores, lo cual es sin duda descabellado y difícil de operar.

La política en cuestión en lugar de aportar a reordenar y mejorar la atención a la problemática de manera integral, ha agregado un elemento adicional a la diferenciación entre los gobiernos distritales en la disparidad de los programas de segregación implementados.

En países donde se ha trabajado la inclusión de recicladores con resultados favorables para ellos, como es el caso de Brasil, la medida ha sido abordada nivel de los gobiernos de cada ciudad en su totalidad a fin de trabajar también en el ordenamiento territorial y así poder establecer plantas de segregación, transferencia, composta, industrialización y disposición de residuos; logrando incrementar la recuperación de los materiales y los ingresos de los recicladores por los volúmenes trabajados. Ello se hace imposible en nuestra coyuntura por que se espera que cada gobierno local encamine la solución de la problemática en su jurisdicción.

A continuación, se revisa la capacidad efectiva de fiscalización de trabajo de los recicladores en base a los lineamientos establecidos en el reglamento a cargo de los municipios distritales:

Tabla 11: Capacidad efectiva de fiscalización distrital

Capacidad efectiva de fiscalización distrital	
Labor de fiscalización según el reglamento	Capacidad distrital de cumplir con la fiscalización
Prácticas informales de segregación	Capacidad limitada para supervisar en las vías y calles que no se rescaten residuos a través de la apertura de bolsas debido a escaso recurso humano para la fiscalización.
Uso de vehículos no autorizados.	El reglamento nacional de tránsito establece que los vehículos particulares deben ser intervenidos con un miembro de la Policía Nacional del Perú. Los gobiernos locales sólo han recibido transferencia de funciones para el caso de transporte público.
Participación de menores de edad.	Los gobiernos locales tienen funciones restringidas para

	<p>intervenir personas y solicitar documentos en caso no esté acompañado de un miembro de la Policía Nacional del Perú.</p>
<p>Segregación en las celdas sanitarias de los rellenos sanitarios.</p>	<p>Los gobiernos locales tienen impedimentos para controlar la actividad de segregación que se da en rellenos sanitarios privados.</p>
<p>La segregación en los vehículos recolectores.</p>	<p>Limitaciones en el recurso humano para poder supervisar de manera permanente los vehículos recolectores durante el día. Así como limitaciones tecnológicas para invertir en sistemas de monitoreo remoto.</p>
<p>La comercialización con fines de adulteración.</p>	<p>Los gobiernos distritales pueden fiscalizar que ello no se realice dentro de sus jurisdicciones, pero no pueden asegurar que dicha actividad se de en otros distritos usando los residuos recuperados en su comuna.</p>
<p>La solicitud de residuos de los alumnos de instituciones educativas cuando estos no han sido generados al interior de la institución.</p>	<p>Los gobiernos locales no pueden obligar a las escuelas a entregar sus residuos a la comuna por ser elementos privados y con un valor comercial. Así mismo, existen limitaciones de recursos humanos y operativos para supervisar de manera permanente a todas las instituciones educativas de la jurisdicción.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a sistematización de entrevistas.

Los gobiernos locales no cuentan con las competencias asignadas o transferidas para realizar una fiscalización efectiva del reciclaje y de los recicladores pues sólo pueden controlar las actividades que se realizan dentro de su jurisdicción y la capacidad de sanción que tienen sobre esta materia resulta reducida.

Fuera de ello, las propias fiscalizaciones a sus programas de segregación en la fuente son limitadas por la posibilidad de contar con recurso humano encargado de esta labor. Ello se condice con

el componente de infraestructura para el manejo adecuado de los residuos sólidos (OEFA, 2014, pg. 188-92). Si bien la normativa plantea la posibilidad de desarrollar plantas de transferencia y centros de acopio, los gobiernos locales frente a limitaciones presupuestales, de titularidad de terrenos, de zonificación e implementación de estos espacios. Así mismo, la legalidad de dar en sesión un bien público para el trabajo de un actor privado con fines comerciales, genera problemas administrativos a los funcionarios encargados de esta labor.

En síntesis, las diferentes limitaciones que han sido identificadas por los entrevistados y la información recopilada, coincide con debilidades pre existentes en el Estado y las capacidades que el mismo puede desplegar para atender y asumir un nuevo elemento de gestión. Fuera de ello, la propia problemática del reciclaje excede las funciones que los gobiernos distritales pueden desplegar para su atención, siendo que el reciclaje es una actividad que trasciende los distritos y el control de un solo espacio gubernamental.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Los recicladores son actores importantes y cada vez más visibles en la dinámica urbana. La valoración de su rol y su inclusión en la gestión de los residuos sólidos resulta necesaria y relevante para la gestión ambiental y la formalización de un sector económico en crecimiento. Sin embargo, la forma como esta problemática ha sido abordada desde el Estado peruano, no está permitiendo que se den avances en este proceso y que los mismos sean apreciados y valorados por el resto de actores vinculados a su trabajo.

Un primer elemento que debe ser considerado es la correcta identificación de la problemática para abordar el tema. La inclusión de los recicladores se ha basado en una perspectiva ambiental y de manera secundaria en el enfoque sanitario vinculado a los efectos cuando esta labor se realiza de forma inadecuada. Sin embargo, los recicladores son el resultado de un problema mayor que es la falta de empleo o la capacidad de inserción de un grupo humano al empleo formal.

En esta línea hay una gran carencia de trabajo vinculado a entender este fenómeno de la agenda laboral, la profesionalización de su labor y los derechos que ello conlleva. Es relevante mencionar que hay otros actores que han estado ausentes durante el proceso de formulación e implementación de la política y que están involucrados con la propia informalidad que caracteriza la labor de los recicladores. Entre ellos es posible mencionar a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; quienes en cumplimiento de sus funciones deben desarrollar mecanismos que faciliten la inclusión efectiva y la formalización de los recicladores y toda la cadena del reciclaje.

En cuanto al último elemento es necesario que la inclusión de los recicladores se de en forma integral fomentando que toda la cadena del reciclaje se integre al sistema tributario y financiero. Ello permitirá que se reduzca la presencia de

otras economías informales a las cuales les conviene que el flujo económico no sea transparente y desregulado. Para ello, se pueden generar condiciones favorables para que los recicladores puedan pagar impuestos y ser sujetos de crédito para invertir en sus organizaciones. En esta línea resulta imperativo que el FONAM implemente la responsabilidad asigna en la política y encamine el fondo crediticio para los recicladores.

Otro punto a ser considerado es la necesidad de que se tome en cuenta de manera más efectiva la opinión de los actores locales e implementadores de política en la formulación de la misma siguiendo el enfoque *bottom up*. Ello permite que, desde el análisis y prospectiva para abordar la problemática, se tenga en cuenta las limitaciones y capacidades estatales y se puede prever las mismas antes de la implementación.

Adicionalmente, reducirá la incertidumbre por parte de los operadores de la política respecto a la viabilidad en la ejecución de la política y reforzará el compromiso de los mismos con su desarrollo. Ello teniendo en cuenta para el caso abordado, la política generó la necesaria implementación de un nuevo servicio público sin que ello haya supuesto un análisis más exhaustivo de las necesidades que su implementación conlleva, ejemplo de esto ha sido la imposibilidad de obtener fondo para su ejecución.

Cabe mencionar que el modelo de inclusión de los recicladores es *sui generis*, en cuanto a que busca que un grupo social, predominantemente informal, brinde un servicio público, que es menester del Estado para generar valor público. No se ha podido identificar un caso similar o parecido en el que la “formalización” de un grupo social se manifieste a través de un servicio público, pues usualmente ello implica establecer reglas específicas para su trabajo privado como ocurre con los vendedores ambulantes, los lustra botas, los lava carros, entre otros; a quienes no se les ha considerado para ser incluidos dentro de la operación de programas de servicio de responsabilidad estatal.

Un tercer elemento para la discusión resulta de la complejidad que representa el ordenamiento territorial vigente para atender problemáticas que involucran a poblaciones superiores a las comunas distritales. Para el caso de los residuos

sólidos, resulta poco eficiente que su gestión se dé a nivel distrital y no a nivel provincial o metropolitano en el caso de Lima. Esta división no permite que se diseñen soluciones a nivel de la ciudad para los residuos sólidos, y por el contrario facilita que se generen mafias, cobros excesivos y malos manejos por parte de actores públicos y privados. Esta situación se replica en la problemática de los recicladores, pues la misma tampoco se da solamente en una jurisdicción, sino que la cadena afecta a diferentes distritos en paralelo.

Estos elementos, representan retos que deben ser estudiados desde la ciencia política y los estudios en gestión pública, así como otros vinculados a problemáticas similares al reciclaje, con el propósito de que el Estado pueda dar solución efectiva a los problemas públicos y proveer servicios eficientes a los ciudadanos.



BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F.

1992. «Estudio Introdutorio» En Problemas públicos y agenda de gobierno, de Luis F. Aguilar Villanueva, 15-72. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aranibar, Sonia

2011 “Lineamientos para el Programa de Formalización de Recicladores a Nivel Municipal”. Ponencia presentada en el Taller de Capacitación denominado: Manejo de Residuos Sólidos y Reciclaje para el Proceso de Inserción de los Recicladores a los Programas de Formalización Municipal en la Municipalidad de Trujillo el 6 y 7 de abril. Trujillo. <<http://siar.regionlalibertad.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElemento=599&verPor=&idTipoElemento=23&idTipoFuente=383&idFuente=71>>

Bardach, Eugene.

1992. «Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas.» En Problemas públicas y agenda de gobierno, de Luis F. Aguilar Villanueva, 219-233. México: Miguel Ángel Porrúa.

Bazán Ascencio, Mónica Marybeth

2015. “Vecinos, recicladores, municipalidad y ong: la comunicación en tensión”. Tesis para optar el título de licenciada en comunicación para el desarrollo. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bolaños, Karla

2015. Presentación “Mesa Nacional del Reciclaje. Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal 2015. Sector Ambiental”. Ing. Karla Bolaños Cárdenas, Coordinadora nacional del programa de

segregación en la fuente, recolección selectiva y disposición final de residuos sólidos. Ministerio del Ambiente.

Bonaldo Coelho, Diego y Schmidt Godoy, Arilda

2011. De catadores de rua a recicladores cooperados: um estudo de caso sobre empreendimentos solidários. En Revista de Administracao Publica. Rio de Janeiro 45(3):721-749, Maio/jun. 2011

Cárdenas, Mauricio.

2010. «State Capacity in Latin America». Economía, Volume 10, Number 2, Spring 2010, pp. 1-45 Published by Brookings Institution Press.

Calello, Tomás

2007. “Despojamiento de la fuerza de trabajo: el cuerpo cartonero como manifestación política en la ciudad”. En Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. Pag. (167 – 184)

Castillo, Mauricio; Isla, Alberto Martin

2010. Políticas Públicas de gestión asociada para la inclusión socio-laboral de recicladores urbanos. Trabajo presentado en el II Congreso Internacional de Desarrollo Local. I Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural —Área Temática: Desarrollo territorial: experiencias y procesos— Universidad Nacional de la Matanza. Junio de 2010. Bs. As. Argentina

Ciudad Saludable

2009. Desde la Basura, cambiando mentes y corazones. Primera edición 2009. Lima, Perú

2010a. Por la ruta del reciclaje en el Perú. Estudio socioeconómico de la cadena del reciclaje. Lima

2010b. Hacia la inclusión social y económica de los recicladores en Ecuador. Estudio de aproximación de la situación socioeconómica de los recicladores en seis ciudades de Ecuador.

2010c. Por la ruta del reciclaje en Chile. Estudio de la situación socioeconómica de los actores de la cadena del reciclaje en tres ciudades de Chile. Hacia la inclusión económica social del reciclaje en Chile.

2010d. Por la ruta del reciclaje en Bolivia. Estudio de la situación socioeconómica de los actores de la cadena del reciclaje en cuatro ciudades de Bolivia.

2012. Desarrollo del Mercado de Manejo Integral de Residuos Reciclables. Una experiencia de la inclusión social y económica de los recicladores en el Perú.

Ciudad Saludable, BID FOMIN, Asociación Atocongo, y PepsiCo

2011. Manual Para El Programa de Formalización de Recicladores y recolección Selectiva de Residuos Sólidos Del Ámbito Municipal.

Congreso de la República del Perú

1993. Constitución Política del Perú

1997. Ley General de Salud

2004. Ley General de Residuos Sólidos

2009. Ley que Regula la Actividad de los Recicladores

Consejo Nacional del Ambiente

2004. Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES)

DeLeon, Peter.

1997. «Una revisión del proceso de las políticas: de Laswll a Sabatier.» En Gestión y Política Pública, Vol VI, Número 1, primer semestre de 1997.

De Souza, J. Amilton

2011. Catadores de lixo: narrativas de vida, políticas públicas e meio ambiente. Jundaí, Paco Editorial: 2011.

DESCO

2012. Inclusión del servicio de recicladores y recicladoras en la gestión municipal de residuos sólidos en Lima Metropolitana al 2011. Consulta municipal 2011- DESCO/IDRC

F. Elmore, Richard

1980. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. Political Science Quarterly, Vol. 94, No. 4 (Winter, 1979-1980), pp. 601-616. The Academy of Political Science

Dias, Sonia; Matos, Marlise y Ogando, Ana Carolina

2013. Mujeres recicladoras: construyendo una agenda de género en las organizaciones de recicladores. En Medio Ambiente y Desarrollo. Miradas feministas desde ambos hemisferios. Granada, España. Pag (221-240)

Giraudy, Agustina

2012. Conceptualizando la fortaleza del Estado: Más allá de los estados débiles o fuertes. Harvard Academy for International and Area Studies, Harvard University and American University. Revista de ciencia política / volumen 32 / nº 3 / 2012 / 599 – 611

Hill, Michael.

1997. The Policy Process in the Modern State. Ed. 3era. Prentice Hall/Harvester Whealsheal.

Hendrix, Cullen S.

2010. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 3, Special Issue on State Capacity and Civil War (may 2010), pp. 273-28

Hilgartner, Stephen, y Charles L. Bosk.

1988. «The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model.» *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Np. 1 53-78.

Hogwood, Brian W. y Gunn, Lewis A.

1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo

2013a. Caracterización del Sector Informal de Reciclaje en América Latina y el Caribe.

2013b. Desarrollo de planes de inclusión para recicladores informales. Desarrollado por Peter Cohen, Jeroen Ijgosse, Germán Sturzenegger.

Isuani, Fernando

2010. Tesis: Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la provincia de Buenos Aires (1992-2008). Programa de doctorado en ciencias sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Lahera Parada, Eugenio.

2002. *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de la Cultura Económica.

Laswell, Harold D.

1956. *The Decision Process*. College Park, MD, University of Maryland Press.

Lima Como Vamos

2015. Evaluando la Gestión en Lima. Quinto Informe de Resultados sobre Calidad de Vida. Editado por Unacem. Lima, Perú.

Lopez, Lucia

2013. Representación y reconocimiento de los recicladores en el espacio público local y sus implicancias para el diseño de políticas concertadas en Lima Cercado Tesis para optar el Título de Licenciada en Comunicación para el Desarrollo que presenta la Bachiller

Madueño, Diego.

2010. Mucho ruido y pocas nueces. La reproducción de la desigualdad dentro del proceso de formalización de recicladores: el caso de un grupo de recicladores en la microempresa Fuerza Emprendedora Lima Norte. Tesis de licenciatura en sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Manzer, Ronald.

1984. «Public Policy-Making as Practical Reasoning» Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique Vol. 17 , No 3 Np. 577-594 .

Medina, Martin

2008 "Comunidad basada en iniciativas de reciclaje." Desarrollo de Base, Revista de la Fundación Interamericana.

Mény, Yves y Thoening, Jean-Claude

1992. «La decisión pública». En Las políticas públicas y teoría del Estado. Barcelona: Ariel, pp. 129-156.

Ministerio del Ambiente

2009a. Política Nacional del Ambiente. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM

2009b. Informe anual de residuos sólidos municipales en el Perú, gestión 2008. Elaborador por Consorcio Ciudad Saludable - Perú Waste Innovation S.A.C.

2010a. "Guía de Capacitación de Recicladores Para Su Inserción En Los Programas de Formalización Municipal". Súper Gráfica E.I.R.L.

2010b. Informe anual de residuos sólidos municipales y no municipales en el Perú, gestión 2009. Elaborado por Ing. Leandro Sandoval Alvarado, Consultor.

2011. Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA– Perú: 2011-2021

2012. Cuarto informe nacional de residuos sólidos municipales y no municipales. Gestión 2010 – 2011. El informe fue elaborado por Evaluación y Gestión Ambiental S.A.C.

2014. Sexto informe nacional de residuos sólidos de la gestión del ámbito municipal y no municipal 2013. Elaborado por Evaluación y Gestión Ambiental - Evagam S. A. C. Lima, Perú.

Ministerio de Economía y Finanzas

2013. Plan de Incentivos Municipales. La herramienta para una gestión local eficiente. DGPP - Dirección General del Presupuesto Público

2015. Guía informativa del Programa Presupuestal 0036. “Gestión integral de residuos sólidos”. Dirigida a gobiernos locales. Primera edición, mayo de 2015

Montecinos, Egon Elier.

2008. «Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público» En Cuadernos de Administración (Pontificia Universidad Javeriana) Vol. 29 No. 33 Np.323-335.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

2014. Fiscalización ambiental de residuos sólidos de gestión municipal provincial. Informe 2013-2014. Índice de cumplimiento de los municipios provinciales a nivel nacional.

Organización Panamericana de la Salud, Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

2010. Evaluación Regional sobre la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe - Informe 2010.

Oshige Adams, David Ernesto

2015. "Reciclado Oficinas: Percepciones y Trayectorias de Vida de los Recicladores en Lima Metropolitana". Tesis para optar el grado de magíster en sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Parra, Federico

2015. Reciclaje: ¡Sí, pero con recicladores! Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia. Nota técnica de Wiego (Políticas urbanas) No 9. Febrero 2015.

Ponce, Juan Carlos.

2012. El Movimiento Nacional de Recicladores del Perú (MNRP) y su incidencia política durante el proceso de elaboración de la Ley 29419: "Ley que regula la actividad de los recicladores". Tesis de licenciatura en ciencia política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pozo, Ignacio

2011. Política del espacio y los recicladores de Bogotá. En Revista La Colmena. Número 4. Facultad de Ciencias Sociales, de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Revuelta Vaquero, Benjamín

2007. «La Implementación de políticas públicas». Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México.

Riofrío, Gustavo, Olivera, Luis Y Guillermo Rochabrún.

1994. ¿Basura o Desechos? El destino de lo que botamos en Lima. Lima: DESCO.

Sabatier, Paul A.

2010. Teorías del proceso de las políticas públicas. Editado por Paul A. Sabatier. Universidad de California, Davis. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Schamber, Pablo.

2008. De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros. Buenos Aires: Editorial SB.

Schlosser Bersch, Katherine; Praça, Sérgio; M. Taylor, Matthew

2012. An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies. Paper presented at the Princeton University – Universidade de São Paulo Conference on “State Capacity in the Developing World”, São Paulo, Brazil.

Soifer, Hillel and Matthias Vom Hau.

2008. “Unpacking the strength of the state: the utility of state infrastructure power”. Studies in Comparative International Development 3-4 (43): 219-30.

Subirats, Joan y otros

2008. Las políticas públicas. En Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Terraza, Horacio y Sturzenegger, Germán

2010. Dinámicas de Organización de los Recicladores Informales. Tres casos de estudio en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

Zegarra Choque, July

2015. “Los Efectos de la Formalización de los Recicladores en el Marco el Desarrollo Sostenible en el Distrito de Independencia – Lima. Periodo 2009–2013”. Tesis para optar el grado de magíster en gerencia social. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zevallos, Nicolas

2015. Hacia un modelo analítico de las capacidades estatales en espacios sub-nacionales: una lectura desde resistencia a la erradicación de hoja de coca en una cuenca cocalera del Perú. Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia Pontificia Universidad Católica del Perú. Congreso 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, del 27 al 30 de mayo de 2015.