



FORMALIZAR EL MERCADO DE RECICLADOS DE RESIDUOS

Pereyra Liliana

Instituto de Economía y Finanzas

El reciclado del cartón, papel, vidrio o aluminio se ha tornado en una actividad rentable luego del fuerte incremento de precio de la materia prima para estos productos en Argentina, como consecuencia de la devaluación del peso. Combinado con el incremento del desempleo y los niveles de pobreza se puede observar un aumento en el número de personas que realizan *recolección selectiva de residuos* en las aceras de las calles, a los que popularmente se denominan "cartoneros", y que legalmente encuadran en la figura de "cirujas". Ellos buscan una fuente de ingresos para su subsistencia, en una economía que funciona con deficiencias en el control, ciclos muy cambiantes, además de políticas poco claras y fugaces en materia económica y social. El propósito de esta reflexión, es plantear los puntos centrales que intervienen en el reciclado de los residuos y la necesidad de políticas que hagan viable la continuidad de este tipo de actividad desarrollada espontáneamente, con la salvedad de formalizar su mercado gradualmente.

Aspectos generales

Los "cartoneros", seleccionan y recolectan residuos con preferencia cartón corrugado y papel blanco, de allí deriva su nominación, dado que se tratara "*la recuperación de todo tipo de residuo que tenga valor de mercado*", en adelante se denominarán "*seleccionadores de residuos*" a todos aquellos que realicen como primer tarea la selección o clasificación, con posterior acumulación y recolección informal de los mismos. Esta terminología solo es usada para diferenciarlos de los recolectores que pertenecen al

servicio de higiene urbana y otro tipo de recolectores informales que han existido y existen hasta la actualidad y que efectúan el transporte de desechos, por lo general escombros o podas de árboles, para ser arrojados en algún basural clandestino y ganan una retribución por el traslado de los mismos.

Este grupo está formado por algunos trabajadores que realizaban antes tareas de jardinería, albañilería, servicios de limpieza, etc. y que hoy se encuentran sin otra alternativa que esta actividad informal. Debieron innovar en un "microemprendimiento de emergencia", y en la mayoría de los casos se encuentran realizando esta labor con el grupo familiar. Los residuos en las manos de los "seleccionadores" adquiere un valor de uso y un valor de cambio transformándolos en mercancía que es recogida, consumida y vendida, formando un sistema de producción donde son necesarias ciertas condiciones socio-económicas: la existencia de mercado para los materiales recuperados (reclamado en otros tiempos por los ecologistas y donde las políticas públicas virtualmente fracasaron); un significativo volumen de producción de residuos para satisfacer la demanda industrial; una población con necesidad de ingresos para subsistir y con hábitos de trabajo.

Los "seleccionadores de residuos" recogen distintos materiales, que sirven tanto para consumo propio como para la venta. Por lo general, estas personas se autoevalúan positivamente tanto al tipo de labor que realizan como al monto de lo perciben con la venta de los reciclados, esta visión positiva se debe a su punto de partida que es el umbral de la indigencia. Por la venta reciben en algunos casos ingresos superiores a los que obtendrían por dicha actividad en la economía formal (pues la carga impositiva no esta acorde con el tipo de tarea y los ingresos que de ella derivan) o a través de ayudas sociales.

Aspectos económicos

El mercado de materiales recuperados para reciclar, tiene la característica de estar integrado por los seleccionadores que a su vez son recolectores informales de los residuos, los intermediarios y transportistas que realizan el primer pesaje y recepción de lo juntado, los centros de acopio y mayoristas que cuentan con depósitos de grandes superficies y los compradores de materiales para reciclar, tales como aluminio, vidrio, cartón o papel. En esta cadena se produce una evasión fiscal casi total en los dos primeros niveles y no existen datos respecto a los mayoristas. La demanda de residuos se encuentra concentrada en pocas empresas que pueden invertir para el proceso de reciclado, formando el precio.

Existe una dificultad para establecer el valor de mercado, básicamente vinculada con la incidencia de los siguientes factores: los insumos industriales dependen de su cotización internacional por ende los materiales reciclables también; la industria local, a través de la demanda regional, suele establecer lotes de compra de acuerdo a las propias necesidades de producción y la relación entre los "seleccionadores" y recolectores, que por vínculo de varios años y constancias en sus entregas con los dueños de los depósitos o por

las cantidades vendidas, es posible que obtengan un mejor precio que un vendedor esporádico.

Aspectos sociales

La actividad de seleccionar los residuos se hace por lo general en las calles, pero también se realizan en vertederos de basura clandestinos conexos a las villas de emergencias. En todos los casos es una actividad riesgosa e insalubre, dado que comúnmente se hacen sin protección para las manos o brazos, estando expuestos a cortes, heridas y riesgos de infección. Muchos no solo buscan cartón y otros materiales reciclables, sino que también procuran rescatar los alimentos dentro de las bolsas de residuos, con consecuencias para su salud. Las familias habitualmente encaran la tarea de subsistencia con los menores, por lo que estos últimos ven resentida su posibilidad de asistir a la escuela, lo cual tiene consecuencias inminentes para su desarrollo e integridad, afianzando la reproducción social de la pobreza. Este grupo social no esta exento de conflictos y violencia por la tarea que realiza, con otros trabajadores que también quieren tomar su ruta o por aquellos que pretende sobre-explotar esta actividad.

Esta actividad hace que los "*seleccionadores*" no vislumbren otras alternativas que les permitan superar las dificultades y obstáculos económicos y sociales presentes. Estos trabajadores tienen fundamentalmente ausencia de acumulación de capital (financiero, humano y de bienes); el estrato social donde cohabitan posee baja circulación monetaria; con escasas condiciones higiénicas y de salud y exclusión de los derechos laborales. Se los puede observar a distintas horas del día conduciendo carros a caballo, empujando a pie changuitos de supermercados, manejando bicicletas que arrastran canastos, en camiones, solos, en grupos, o bien combinando diferentes modalidades.

Aspectos ecológicos

Tanto a nivel internacional como nacional, uno de los mayores problemas ambientales lo representa el manejo inadecuado de los residuos sólidos domiciliarios (RSD). No existe información disponible sobre la cantidad de residuos domiciliarios por año a nivel nacional, lo que si podemos decir es que en la Ciudad de Córdoba, en el año 2001 los cordobeses producían por día más de 2,2 mil toneladas de residuos de todo tipo, y la cantidad total de residuos transportados por la empresa de higiene urbana fue de aproximadamente 900.000 toneladas, de acuerdo a las proyecciones la cifra del 2002 alcanzaría a 1.100.000 toneladas¹. En los países industrializados se ha implementado la tarea de selección en los hogares dado que son los productores de basura por excelencia,

¹ Informe de Higiene Urbana del HCD de la Municipalidad de Córdoba, 2002.

esta consiste en separar la materia orgánica por un lado y los materiales inorgánicos por otro, como paso previo para su correcta recuperación y reciclaje, y que cualquier sistema de gestión de los residuos urbanos deberá diseñar su método de recogida y de tratamiento según este criterio².

La separación en origen del papel y sus derivados constituye una proporción bastante alta y es realizada principalmente a través del sector informal en las aceras de las calles, pero además se suman “empresas informales” que recogen en los establecimientos comerciales, industriales y de servicios este tipo de material. Los plásticos no son muy buscados pues existe un precio muy bajo, y las empresas no han invertido en la tecnología necesaria para su reciclado. En el caso del vidrio, su precio es también bajo como el del plástico, tornándose poco rentable para los “seleccionadores”, paradójicamente las empresas que producen envases de vidrio, no lo toman como una materia prima de la cual se recupera el 100% y que se ahorra energía eléctrica en su proceso, otorgándole un excedente mayor a la producción habitual. El resto de los residuos domiciliarios esta compuesto en su mayoría por materia orgánica, con el que se elabora “Compostaje”, abono orgánico que es utilizado en la horticultura, cultivos varios o mejora de suelos anegados, las empresas no han innovado en este tipo de producción.

Si bien la mayor parte de esta basura se entierra y se tapa, las consecuencias ambientales pueden ser —y generalmente son— catastróficas, la que mayor influencia tiene sobre la población es la contaminación del agua provocada por la generación de lixiviados (son los líquidos que atraviesan los residuos y arrastran contaminantes que llegan a los acuíferos), luego le siguen la contaminación del aire y de algunos alimentos por vectores de enfermedades, entre otras.

Consideraciones generales

El mercado por sí solo no ofrece un nivel adecuado de protección de los recursos, pero suele ocurrir, como en el caso de Argentina y otros países latinoamericanos, que la regla básica de racionalidad económica, que resulta clave a la hora de la toma de decisiones, hace que el precio del material o residuo a recuperar sea menor que el precio de la materia prima que esta destinada a reemplazar. Por el contrario, en los países industrializados, la tendencia del capital y su necesidad de hacer ganancias en el corto plazo y minimizar sus costos operativos, llevan a situaciones críticas a los recursos naturales renovables, incluso a nivel de contaminación intolerables en suelos, agua y aire.

² Durán de la Fuente, H. (1996), “Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos urbanos e industriales en ciudades de América Latina: La experiencia del Proyecto CEPAL/GTZ.

La Argentina no posee medidas de control adecuadas para el tratamiento y disposición de los residuos sólidos domiciliarios, los residuos peligrosos sólidos y los desechos industriales domiciliarios, los cuáles finalmente terminan contaminando cuerpos de agua superficiales y subterráneos. De mantenerse este proceso industrial de reciclado, que se ha formado espontáneamente, traerá como resultado en el mediano plazo una administración sostenible de los recursos, con beneficios en la conservación y protección de los mismos, incluso en este caso se hace necesaria la intervención del Estado, pero no con medidas represivas de las actividades que se vienen desarrollando hasta el momento y que eran el eje central de esta reflexión, sino con políticas públicas adecuadas que mejoren el sistema improvisado y la calidad de vida.

Una política moderna debe apuntar de manera simultánea a disminuir la generación de residuos y a aumentar el reciclaje de todos los residuos que no se pueden evitar, esto es contradictorio con los intereses de los actores intervinientes. Las empresas de higiene urbana y el propietario del depósito, ganan por el volumen que movilizan y depositan respectivamente, los *"seleccionadores de residuos"* prefieren la proliferación de residuos reutilizables, pues obtienen algún tipo de pago por los mismos, en cuanto a la autoridad municipal y a la población les conviene la menor generación de residuos, puesto que son los que pagan por contaminar. ¿Cómo poner en marcha un sistema compatible con la situación actual? Es una gran incógnita, pues cada grupo que interviene en este proceso tiene su posición tomada, de no existir un acuerdo equitativo con los actores cualquier política puede distorsionar los resultados deseados en materia social y ambiental que no siempre se pueden evaluar en términos monetarios. A continuación se presentan tres recomendaciones para la situación presente.

La primer recomendación, surge de un programa que no tuvo mucha trascendencia y quedo a la deriva con el tiempo. A mediados de la década del 90, la municipalidad de Córdoba implementó el sistema de contenedores para los distintos tipos de residuos, como parte del Plan de Selección en origen, a ello se le agregó una planta de selección de residuos(microemprendimiento privado) que permitía la promoción social de los individuos dedicados antes a la recolección informal de residuos (la labor era seleccionar los materiales inorgánicos de manera mecánica y manual). Este tipo de proyecto debiera ser reformulado, para una puesta en marcha en distintas áreas de la Ciudad, independientemente de que sea operado municipal o privadamente el mismo tendrá objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta clase de inversiones, por lo general, cuenta con ingresos fluctuantes por esta razón en algunos casos el beneficio –calculado a partir de la confrontación directa de costo operativo e ingresos- es negativo, no implica que la planta no sea viable, esto debe ser balanceado con el costo operativo que involucraba el procedimiento de disposición de residuos reemplazado (basural, relleno controlado o quema), de esta forma se logran diferencias negativas menores, nulas o positivas.

La segunda recomendación, consiste en que los gobiernos dispongan de una amplia gama de instrumentos económicos para fomentar la producción de reciclados

inorgánicos, en una primera etapa, en especial de los plásticos, pues son altamente contaminante en caso de no recibir el tratamiento adecuado y ofrecen ser una alternativa rentable a mediano plazo. Posteriormente, se deberá continuar con la reutilización de los residuos de aluminio, de papel y el vidrio. La promoción puede establecer mediante la disponibilidad de recursos financiero blandos o de incentivos económicos (subsidios o exenciones), en condiciones de incertidumbre es preferible la última opción. Estas medidas deberán ser claras y precisas con los requisitos y funciones que llevarían a cabo, contando con la obligación de capacitar gratuitamente a los *“seleccionadores de residuos”* para trabajar dentro de las primeras etapas de limpieza y disposición de los materiales para reciclar. La pregunta que salta a la vista es ¿De dónde surgen los recursos financieros para los subsidios? Como es sabido, el impuesto municipal que incluye la tarea de recolección de los residuos y grava a todas las propiedades sujetas al impuesto inmobiliario por la propiedad edificada (no tiene en cuenta cuestiones relacionadas con las cantidades de residuos tales como el nivel de consumo y cantidad de integrantes que vive en esa edificación), no guardando relación con la cantidad de basura generada, sus recursos no llegan a cubrir el costo de la limpieza urbana. Por otra parte, se mantiene una operatoria informal que esta a cargo de distintos comercios e industrias productoras de grandes cantidades de residuos, rezagos y otro tipo de desechos, en estos casos se deberá agregar una contribución especial para estas situaciones, a fin de corregir las conductas irregulares, los recursos que deriven de la misma, se redistribuirán como subsidios a empresas que reciclen.

Por último, en el corto plazo, se podrá diseñar un sistema de gestión alternativo de residuos sólidos, que incluye varios circuitos integrados, tales como el retiro puerta a puerta, diferentes sectores en un mismo recorrido de recolección, puntos de colecta en supermercados y otro tipo de establecimientos. Los *“seleccionadores de residuos”* que se ocupen de la recuperación, aprovechamiento, comercio o industrialización de materias inorgánicas, deberán solicitar permiso previo a la autoridad de salud y ésta podrá otorgarlo cuando se compruebe que los trabajos de selección, recolección y aprovechamiento de los desechos y residuos no impliquen peligro de contaminación del ambiente o riesgos para la salud de las personas que trabajan en tales faenas o de terceros. Esta autorización será por un período de tiempo que no deberá exceder los 6 meses y podrá ser cancelada cuando el titular no cumpliera las disposiciones reglamentarias pertinentes o no realizare las prácticas y obras especiales que la autoridad de salud le imponga como requisitos para resguardar la salud de las personas o el saneamiento de la operación.

Planteados los puntos centrales de esta temática, creemos que es importante persistir en el esfuerzo de hacer del reciclado una operación tan económica como sea posible, sin perder de vista las demás razones que hacen de la recuperación un método preferible a cualquier otra forma de disposición final de residuos sólidos urbanos.