

Programa de políticas públicas

Área Ambiente, recursos naturales y energía.

Política pública N° 346

Agosto 2021

Lineamientos para la formación gerencial de los recuperadores urbanos



Resumen ejecutivo

La economía circular necesita, entre otras cosas, de una adecuada gestión de los residuos para su posterior aprovechamiento en los procesos industriales. Las labores de recolección y clasificación que realizan los recuperadores urbanos son cruciales para ello, y por tal motivo resulta esencial brindarles una adecuada capacitación. En el presente trabajo se analiza la situación de los recuperadores urbanos y se proponen los lineamientos de capacitación que permitirían una optimización de la gestión de sus cooperativas.



El Programa de políticas públicas de la Fundación Nuevas Generaciones se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván
Diego Guelar

Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado
Leonardo Sarquís

Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotau
Francisco De Santibañes

Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Lineamientos para la formación gerencial de los recuperadores urbanos

I) Introducción

Los sistemas actuales de producción están basados en la extracción de recursos naturales; en su transformación industrial para la elaboración de bienes; en la comercialización y en el uso o consumo de dichos bienes y el descarte de sus residuos.

El concepto de economía circular, estrechamente vinculado con el de sostenibilidad, propone un nuevo esquema productivo, fundamentado en el ciclo de vida de los recursos utilizados y de los bienes producidos a partir de ellos.

En tal sentido, la economía circular propone, entre otras cosas, los siguientes lineamientos:

- Rediseño de los bienes para que sus materiales permanezcan por más tiempo en el circuito productivo;
- Modificación de los patrones de consumo basados en el descarte, sustituyéndolos por otros en los cuáles prime la larga vida útil de los bienes;
- Gestión de los residuos de una forma que facilite y promueva su reutilización la mayor cantidad de veces posibles, como materiales para la elaboración de nuevos bienes.

Como se puede apreciar, bajo el concepto de la economía circular, los residuos dejan de ser un problema que debe ser eliminado y se convierten en materiales con alto valor económico que vuelven a estar disponibles para su aprovechamiento industrial. En esa cadena productiva, el rol de quienes desarrollan tareas orientadas a recuperar los materiales desechados cobra una gran relevancia.

II) Los recuperadores urbanos en Argentina

La gestión de los residuos ha acompañado al ser humano desde la aparición de los primeros asentamientos estables. El hecho de afincarse en un determinado lugar de manera permanente llevó a que la basura allí generada tuviera que ser llevada fuera de los cascos urbanos. Ello cobró una mayor envergadura a partir de la Revolución Industrial de mediados del Siglo XVIII, debido a tres factores: 1) Mayor concentración humana en las ciudades hacia donde la gente migraba desde el campo buscando trabajo en las fábricas. 2) Aumento de la cantidad de bienes en el mercado producto de los nuevos sistemas de manufactura. 3) Incremento del poder adquisitivo de la población que demandaba los nuevos productos.

De la mano de una mayor generación de residuos, nació la oportunidad de mucha gente, generalmente de muy bajos recursos económicos, de rescatar de entre aquellos, a determinados materiales que, pese a haber sido descartados, aún conservaban cierto valor económico. Es así como nacieron los coloquialmente llamados “*cirujas*”, es decir, quienes, como medio de vida seleccionan entre la basura aquellos elementos y materiales para su uso personal o la reventa.

Argentina no fue ajena a dicha realidad. A raíz de las epidemias de cólera y fiebre amarilla que asolaron a la Ciudad de Buenos Aires en la segunda mitad del Siglo XIX, la necesidad de gestionar los residuos urbanos llevó, en 1870, al establecimiento de un predio oficial destinado a la disposición y quema de los residuos. Alrededor de dicho terreno se formó un asentamiento marginal ocupado por personas que vivían de los desechos. En 1925, mediante una norma dictada por la entonces Municipalidad de Buenos Aires, se prohibió la actividad del *cirujeo*, no obstante lo cual, se mantuvo de manera informal hasta 1977, cuando se fundó el Cinturón Ecológico del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). El CEAMSE pasó a ser el encargado del control y la disposición de los residuos generados en la Ciudad de Buenos Aires y los municipios bonaerenses que la rodean.

La crisis económica y política de 2001 llevó a que numerosas familias, que habían perdido sus empleos, encontrasen en la separación, selección y venta informal de los residuos un medio de subsistencia. Dicho proceso dio vida al grupo social al que hoy se denomina “*cartoneros*”. Dicho fenómeno se replicó en la mayoría de las ciudades del país. Según la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), en Argentina hay cerca de doscientos mil recuperadores urbanos¹.

III) Actividades del recuperador urbano

Las labores que llevan a cabo los recuperadores o “*cartoneros*” se pueden dividir en tres etapas diferenciadas². A través de dichas etapas, los residuos son recogidos, clasificados y comercializados. A continuación, se realiza una breve descripción de cada una de ellas.

Recolección:

¹ Schettini, Patricia; Herrero, Vanesa (2017). *Cartoneros y recuperadores urbanos de residuos como trabajadores informales organizados: Algunas reflexiones a partir de un estudio en la Ciudad de La Plata.* http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10625/ev.10625.pdf

² Farías, Lourdes y Herrero, Vanesa (2013) “*Lo visible invisibilizado. Condiciones y medio ambiente de trabajo de los cartoneros en la ciudad de La Plata: del trabajo al rebusque y del rebusque al trabajo.*”

En esta etapa, el recuperador recoge de la vía pública, previo al paso de los camiones del servicio de recolección, aquellos materiales en los que ve un potencial valor (plásticos, cartón, papel, vidrio, metales, etc.).

Clasificación:

Una vez en sus hogares, generalmente ubicados en barrios de las zonas periféricas, los recuperadores, junto a sus familias, separan y seleccionan el material aprovechable y forman fardos y paquetes de acuerdo a sus características, calidad y composición.

Comercialización:

Se trata de la etapa final del trabajo del recuperador. Durante ella los materiales recolectados y clasificados son vendidos para su posterior reincorporación a los procesos industriales que se valen de aquellos como materia prima.

Vale destacar que, dichas actividades llevadas a cabo dentro de la informalidad, acarrearán consigo condiciones de trabajo insalubres y precarias para las personas que las desarrollan. Ello demuestra la importancia que tiene la formalización y la jerarquización de las tareas destinadas a la recuperación de los residuos.

IV) La formalización de los recuperadores urbanos

Según la OIT, el trabajo informal es aquella actividad laboral desarrollada por fuera del marco normativo legal, caracterizado por una inserción vulnerable y precaria. De acuerdo a dicha definición, no hay dudas respecto de la informalidad que rodea a la actividad que llevan adelante los recuperadores urbanos y los cartoneros (cuando aquella no está reconocida por las leyes ni existen mecanismos destinados a institucionalizarla).

Un ejemplo que vale la pena destacar en cuanto a los mecanismos para comenzar a formalizar a esta actividad, es la ley 992 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³. Dicha norma creó el Registro Único de Recuperadores Urbanos. A partir de ello, se dio inicio a un proceso destinado a integrar a dichos trabajadores al circuito formal con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Dicha formalización tuvo varias características. Entre ellas se destacan la incorporación de las herramientas de trabajo, uniformes, equipos de seguridad y la adecuación de la metodología de sus tareas. En virtud de ello, las labores que anteriormente se realizaban en las calles o en los hogares, pasaron a desarrollarse en sitios especiales (centros verdes), donde el material es

³ Ley 992 CABA <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley992.html>

clasificado de manera eficiente gracias a la infraestructura y la maquinaria instalada para tal fin. Actualmente funcionan dieciséis centros verdes en la CABA, donde desarrollan sus actividades las doce cooperativas de recuperadores que nuclean a los 6.500 trabajadores inscriptos en el registro anteriormente mencionado.

Además de las ventajas precedentemente expuestas, gracias al programa implementado en CABA, se les garantizó a los recuperadores formalizados el acceso al sistema de salud por medio de una obra social. Asimismo, se habilitaron dos guarderías que funcionan como espacio de contención, cuidado, alimentación y desarrollo personal de los niños que los recuperadores tienen a su cargo.

Según la FACCyR, en Argentina hay alrededor de doscientos mil recuperadores de residuos, aunque no todos ellos se encuentran agrupados en alguna de las sesenta y tres cooperativas que les dan un marco de formalidad. Tal realidad implica que no todos los recuperadores forman parte de alguna figura de la economía social. Por otro lado, y más allá de las ventajas que la formalidad trae aparejada consigo, no todas las cooperativas de recuperadores brindan a sus miembros la formación necesaria para una mejor gestión de sus proyectos. Es por ello que, entendemos, los recuperadores deberían contar con una asistencia que les simplifique el proceso para su formalización. Asimismo, aquellos que ya se encuentran regularizados, deberían poder avanzar en un mayor grado de profesionalismo en la actividad que desarrollan.

V) Las cooperativas de recuperadores

La forma en que los recuperadores suelen formalizar su actividad, es mediante la conformación de cooperativas. Se trata de organizaciones con personería legal cuyo objetivo es recolectar, acopiar y vender residuos recuperables, interactuando directamente y sin intermediarios, con las empresas que demandan el material.

Lo que distingue a las cooperativas es su forma organizativa y operativa ya que no tienen fines comerciales. En virtud de ello, las ganancias obtenidas deben ser distribuidas proporcionalmente entre sus miembros. Dadas sus características, se encuentran en la categoría de “cooperativas de trabajo”, ya que sus miembros ponen en común su fuerza laboral para llevar adelante la producción de bienes o la prestación de servicios⁴.

Las principales características de las cooperativas, de acuerdo a la ley 20.337, son las que a continuación se enumeran:

⁴ Cooperativas de trabajo – aspectos básicos. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) – 2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajo_aspectos_basicos_2020.pdf

- Tienen capital variable y duración ilimitada
- No tienen límite al número de asociados ni al capital
- Conceden un solo voto a cada asociado sin importar el número de cuotas sociales
- Reconocen un interés limitado a las cuotas sociales
- Cuentan con al menos diez asociados
- Distribuyen sus excedentes en proporción al uso de los servicios sociales
- No tienen como fin la propaganda política, ni religiosa, de raza, etc.
- Fomentan la educación cooperativa
- Prevén la integración cooperativa
- Prestan servicios a sus asociados
- Limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas suscriptas
- Establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación.

Las cooperativas cuentan con tres órganos: 1) La asamblea, de la cual surge toda toma de decisiones. 2) El consejo de administración, que la representa legalmente y la administra. 3) La sindicatura, que ejerce la fiscalización y el control internos.

Las cooperativas están obligadas, a su vez, a llevar los siguientes libros sociales:

- Actas de reuniones del consejo de administración
- Informes de la sindicatura
- Registro de asociados
- Informes de auditoría
- Actas de asamblea
- Asistencia a asambleas

Por otro lado, también están obligadas a llevar los siguientes libros contables:

- Inventario y balances
- Diario
- IVA compras
- IVA ventas
- Mayor

Asimismo, es recomendable que las cooperativas de trabajo tengan su propio reglamento interno destinado a regir los aspectos específicos de la vida institucional y operativa de la entidad. El reglamento deberá ser registrado y autorizado por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), momento a partir del cual se constituye en la normativa interna de la cooperativa, y adquiere carácter obligatorio.

VI) Recuperadores urbanos y fortalecimiento de capacidades

Tal como surge de lo precedentemente explicado, tanto la conformación de una cooperativa como su debida administración requieren de ciertos conocimientos por parte de quienes forman parte de ella. Por otro lado, para que la iniciativa que lleva adelante una cooperativa resulte exitosa en la producción de bienes y la prestación de servicios, es necesario que quienes en ella se desempeñan, cuenten con una capacitación constante en diversos aspectos.

Entendemos que el mayor beneficio que se le puede dar a los recuperadores urbanos es su independencia. Por tal motivo, consideramos que, además de las herramientas estrictamente correspondientes a la tarea que desarrollan, ellos deberían ser capacitados en rubros vinculados al gerenciamiento de sus cooperativas.

El objetivo de una iniciativa como la que aquí se propone, debe dejar de lado los perimidos modelos de asistencialismo estatal y enfocarse en la capacitación en los aspectos empresarios. En este caso con especial foco en la valorización de los residuos. De ese modo, los recuperadores podrán contar con las herramientas adecuadas para administrar sus proyectos. Para ello, proponemos un esquema de capacitación sustentado en el fortalecimiento y la promoción integral del recuperador urbano.

Los contenidos a impartir deberían girar en torno a tres ejes: la capacitación ciudadana, la capacitación empresarial y la capacitación técnica; y estar, a su vez, subdivididos de la siguiente forma:

Capacitación ciudadana

- Educación cívica
- Educación comunitaria
- Políticas de género

Capacitación empresarial

- Formación organizacional y empresaria
- Formación contable y comercial
- Formación en gestión laboral

Capacitación técnica

- Formación técnica empresaria
- Formación técnica ambiental
- Formación en herramientas tecnológicas de administración
- Formación técnica básica obrera

Resultará esencial que los programas de formación a los que aquí se alude sean dictados de manera descentralizada y, de ser posible, en las proximidades del lugar en que se desarrollan las actividades de recuperación de residuos. Para ello será esencial que el Estado suscriba acuerdos con los gobiernos locales, las universidades, ONG's y empresas con programas de responsabilidad social.

VII) Conclusiones

La profesionalización de quienes se dedican a la recuperación de residuos no sólo redundará en una mejora de las condiciones económicas de quienes llevan a cabo ese tipo de actividad, sino que, además, impactará positivamente en todo el espectro social sobre el cual interactúan. Los trabajadores que conforman la mano de obra en dichos emprendimientos verán mejoradas sus condiciones laborales; se incrementarán sus ingresos a partir la venta de los materiales recuperados; y se verá multiplicado el impacto positivo que su actividad tiene sobre el medioambiente.

Por dichos motivos el Estado debe encarar seriamente la forma de asistir al recuperador urbano y a las cooperativas que los nuclea. No se trata solamente de capacitarlos en aspectos meramente vinculados a la recuperación y la separación de materiales, sino en formar verdaderos empresarios que dispongan de las herramientas y capacidades necesarias para hacer sustentables sus emprendimientos en el largo plazo.

VIII) Texto normativo propuesto

Artículo 1.- Créase el Programa Nacional para la Formación Gerencial de los Recuperadores Urbanos.

Artículo 2.- A los efectos de la presente ley, se entenderá por recuperador urbano a la persona que recolecta, selecciona, clasifica, acondiciona y vende los residuos para su posterior reintroducción en el circuito productivo.

Artículo 3.- Los principales objetivos del Programa Nacional para la Formación Gerencial de los Recuperadores Urbanos son:

- a) Potenciar, mediante la formación gerencial, a los recuperadores urbanos para que, en el mediano plazo, alcancen mayores niveles de sustentabilidad y competitividad.
- b) Fomentar la formalización de los emprendimientos de recuperación, clasificación y valorización de residuos.

La autoridad de aplicación de la presente ley podrá incorporar otros objetivos a los precedentemente mencionados.

Artículo 4.- Para acceder al Programa Nacional para la Formación Gerencial de los Recuperadores Urbanos será obligatoria la previa inscripción en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), de acuerdo con las condiciones y requisitos que estipule la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 5.- El Programa Nacional para la Formación Gerencial de los Recuperadores Urbanos deberá incluir contenidos básicos referidos a educación cívica; políticas de género; gestión empresarial y contabilidad; gestión de personal y legislación laboral; y gestión ambiental y de seguridad e higiene empresaria. La autoridad de aplicación deberá diseñar la currícula del Programa Nacional para la Formación Gerencial de los Recuperadores Urbanos, así como su extensión y duración. La currícula deberá adaptarse a la realidad de cada provincia y/o región, e incorporar los demás contenidos que considere conducentes para el logro de los objetivos de la presente ley.

Artículo 6.- El Programa Nacional para la Formación Gerencial de los Recuperadores Urbanos podrá ser ejecutado en forma directa por el Estado Nacional y/o por las provincias; por los municipios; por

las universidades e institutos técnicos; por organismos no gubernamentales; y/o por empresas públicas, privadas y/o mixtas nacionales y/o extranjeras.

Para ello el Estado Nacional deberá suscribir los convenios correspondientes con quien acuerde la ejecución total o parcial del programa.

Artículo 7.- La autoridad de aplicación de la presente ley será determinada por el Poder Ejecutivo.

Artículo 8.- La presente ley deberá reglamentarse dentro de los ciento veinte (120) días de su promulgación.

Artículo 9.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ng