

El Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía: Una plataforma para la inclusión y la participación social

Desde la década de 1990, en Brasil se ha dado un incremento en el número de *catadores* o recicladores² —quienes se han organizado para formar cooperativas o asociaciones— así como en el apoyo que estas organizaciones han recibido por parte de diversos niveles de gobierno y del sector privado mediante programas corporativos de inversión social.

Además, se han desarrollado muchas iniciativas con un enfoque participativo para la planificación e implementación de los sistemas de manejo de residuos sólidos (MRS). Estas iniciativas se han enmarcado bajo diferentes acuerdos institucionales con base en una plataforma diseñada a finales de la década de 1990 llamada “Residuos y Ciudadanía”³. La tendencia muestra un distanciamiento con las políticas represivas hacia la recolección de residuos, y un acercamiento hacia la adopción de políticas inclusivas enfocadas al apoyo legal, a medidas de redistribución y al reconocimiento social de las organizaciones de recicladores informales. Aún más importante, el público en general, y los trabajadores informales en particular, se han convertido en participantes activos en la planificación y en los enfoques de implementación de sistemas de MRS.



Un miembro de COOPERSOLI, una de las cooperativas que participa de manera activa en el Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía.

Fuente: L. Tuttle

¹ Sonia Dias es la especialista en el sector de residuos de WIEGO y trabaja en el Programa de Políticas Urbanas. Puede ponerse en contacto con ella en el correo: sonia.dias@wiego.org. El presente documento es una traducción del documento original en inglés.

² En Brasil, los recicladores informales recolectan principalmente materiales reciclables, ya que el municipio brinda el servicio de recolección en los hogares.

³ Para una descripción de este proceso, especialmente sobre la creación del Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía, vea Dias 2006.

El reconocimiento de que el diálogo social es el primer paso fundamental para lograr que la dimensión de generación de ingreso de los sistemas de MRS sea más equitativa en los países en desarrollo ha fomentado la interacción entre los actores sociales y el sector público. Sin esta consulta, los programas y proyectos pueden tener fallas, ya que se elaborarían *para* los recicladores, en lugar de elaborarlos *con* ellos. Se necesitan establecer diálogos entre diversas partes interesadas y entre diversos sectores con el fin de abordar las exigencias de los grupos de trabajadores informales; por lo tanto, existe una necesidad continua de contar con canales públicos, como los foros, consejos para políticas públicas, etcétera.

En Belo Horizonte, la tercera ciudad más grande del país, el *Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía de Belo Horizonte* (en delante FMLC BH, por su sigla en portugués) es una plataforma que reúne a varias partes interesadas que incluye a recicladores y recolectores informales de escombros en la planificación, la implementación y el monitoreo de los planes de reciclaje. El FMLC BH surgió del proceso que generaron los foros municipales y estatales realizados por el Foro Nacional de Residuos y Ciudadanía formado en 1998.

Esta Nota informativa examina el inicio del FMLC BH, sus características y su contribución en los avances hacia la inclusión de los trabajadores informales dentro de las políticas de residuos sólidos de Belo Horizonte.

Antecedentes

La primera asociación de recicladores en Belo Horizonte, ASMARE, se fundó en 1990. Sus miembros originales eran personas que habían estado recolectando residuos desde hacía décadas; la mayoría habían vivido en las calles. En 1993, esta asociación obtuvo el apoyo del municipio

Cuadro 1 Foro Nacional de Residuos y Ciudadanía

En 1998, bajo la dirección de UNICEF, se lanzó en Brasil el Foro Nacional de Residuos y Ciudadanía (FNLIC, por su sigla en portugués) con los siguientes objetivos: Erradicar la mano de obra infantil y adolescente en los vertederos a cielo abierto; erradicar los vertederos a cielo abierto; recuperar las áreas degradadas e implementar rellenos sanitarios. El FNLIC también fomentó las sociedades entre gobiernos locales y las organizaciones con base de miembros (OBM) de *catadores* en los programas de reciclaje.

Los Foros de Residuos y Ciudadanía son arreglos participativos donde pueden tratarse y debatirse los asuntos públicos de los sistemas de MRS. Los foros reúnen a diversas organizaciones de la sociedad civil y de los sectores público y privado para hablar sobre cómo el manejo de residuos puede asegurar el derecho de los recicladores de ganarse un sustento mediante la recolección y el procesamiento de residuos, así como mejorar sus condiciones de trabajo. El tamaño de Brasil, y su singularidad regional, cultural y física requirió la creación de los foros a nivel nacional, estatal y municipal donde diferentes sectores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, pudieran coordinar acciones. El Foro Nacional, en su apogeo, reunió a 56 instituciones. En 2003 se formó el Comité Inter-Ministerial para la Inclusión Social de los Recicladores (CIISC, por su sigla en portugués), el cual está integrado por representantes de varios ministerios (p. ej., Desarrollo Social; Empleo; Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente). El CIISC tiene reuniones periódicas con representantes del Movimiento Nacional de *Catadores*. Poco tiempo después de la creación del CIISC, el Foro Nacional redujo su nivel de actividad y después dejó de existir. Sin embargo, hay Foros de Residuos y Ciudadanía activos en muchos estados y municipios en el país. Algunos han adoptado los principios establecidos por el Foro Nacional al tiempo que conservan su denominación previa y sus procedimientos operativos internos.

Hubo varios logros importantes que resultaron de la movilización social iniciada por el Foro Nacional, entre los que se encuentran la aprobación de leyes que legitiman a los recicladores como proveedores de servicios; el apoyo al proceso de organización de los recicladores; y la elaboración de políticas públicas para la inclusión de cooperativas en los sistemas formales de residuos sólidos. Muchos de estos logros en la integración de los recicladores en los sistemas formales de manejo de residuos sólidos en los últimos 12 años en Brasil, así como el incremento en el activismo social de los recicladores, han sido atribuidos al nuevo enfoque inaugurado por los Foros de Residuos y Ciudadanía. Su plataforma legitimó las demandas de los recicladores para tener acceso a los materiales reciclables como un “derecho a la ciudad”.

y fue integrada como socia en el esquema de reciclaje local.

A medida que ASMARE lograba el reconocimiento público y el apoyo

político, el potencial de inclusión social dentro de los sistemas de MRS atrajo la atención pública. Conforme la tasa de desempleo aumentaba en el país a finales de la década



El FMLC BH lleva a cabo reuniones periódicas en las que participan funcionarios públicos y cooperativas de recicladores informales.

Fuente: S. Dias.

Características y dinámicas del FMLC BH

de 1990, el reciclaje empezó a percibirse como una manera de salir del hambre para muchas personas. Nuevas personas ingresaron al oficio con antecedentes variados, incluyendo muchas que tenían experiencia laboral formal.

A partir de 1999, se formaron otros grupos de personas que recolectaban reciclables. Aunque ASMARE y el municipio contaban con canales de comunicación y planificación conjunta, éstos no incluían a los grupos de *catadores* recién formados. El FMLC BH se creó en 2003 como una plataforma pública para discutir las directrices de integración de las organizaciones de *catadores* (así como de los recolectores informales de escombros, los *carroceiros*) que estaban buscando que se asignaran recursos financieros públicos en apoyo a sus actividades.

Su creación fue el resultado de las exigencias de los grupos recién formados y también de los funcionarios públicos, quienes querían contar con un lugar adecuado en el que diversos actores pudieran debatir y organizar las reglas para la distribución de recursos públicos para el MRS.

Cuando inició el FMLC BH contó con la participación de 21 instituciones, representando a:

- Organizaciones con base de miembros (OBM) como los grupos de *catadores*, de *carroceiros* (recolectores informales de escombros), y grupos de artesanos que utilizan materiales reciclables;
- Organizaciones públicas, como la Superintendencia de Limpieza Urbana (SLU por su sigla en portugués), la Secretaría Municipal de Asistencia Social, el Banco Brasileño Caixa Econômica Federal, la Cámara de Concejales (rama legislativa a nivel municipal), entre otros.
- ONG, como Pastoral de Rua, *Rede Mineira de Educação Ambiental* (grupo ambiental), *Moradia e Cidadania*, etcétera.

La actividad inicial del Foro fue una evaluación de las condiciones de las cooperativas (p. ej., el número de trabajadores, la infraestructura, ingresos), mediante un estudio de perfil socio-económico. Esta evaluación era esencial para la asignación de subsidios para las OBM.

El FMLC BH es una institución híbrida; no tiene autoridad jurídica, pero ha sido capaz de establecer procedimientos estándar para la inclusión social en los esquemas de reciclaje municipal. El reconocimiento que ha logrado por parte del sistema político se evidencia en el hecho de que su secretaría ejecutiva se aloja en la SLU. Esta fue una decisión estratégica a la que llegaron todas las instituciones como una manera para garantizar el compromiso del municipio con las decisiones tomadas en el FMLC BH.

El FMLC BH lleva a cabo reuniones mensuales en el *Centro de Economía Solidaria*, un centro creado por el municipio para apoyar la “economía solidaria”⁴. Una reunión de este tipo reúne, en promedio, a 16 personas representando de 12 a 14 instituciones (alrededor de seis de ellas son grupos de *catadores*). Una junta por lo general tiene en su orden del día los siguientes temas: Discusión sobre los aspectos operativos del plan municipal de segregación de material reciclable en la fuente; información sobre los recursos financieros disponibles; solicitud de la SLU a las cooperativas de llenar formatos para la evaluación de la producción; aspectos operativos del Decreto Presidencial *coleta solidária* (que obliga a los edificios del gobierno federal

⁴ La “economía solidaria” se refiere a una variedad de prácticas económicas en diversos campos, desde negocios familiares pequeños hasta grandes empresas, en varios sectores de la economía y en el ámbito público, que tienen como característica principal la distribución de los ingresos que generen sus actividades económicas. Es una actividad económica que tiene el propósito de expresar solidaridad práctica con grupos vulnerables.



a donar los materiales reciclables a las asociaciones o cooperativas de *catadores*); un proceso de legalización para los grupos de recicladores; y las demandas de bodegas por parte de las organizaciones de *catadores*.

La participación de los representantes de las organizaciones de *catadores* durante las juntas es muy intensa: Son críticos cuando es necesario, pero la mayor parte del tiempo cooperan unos con otros. Los representantes de las organizaciones con mayor antigüedad tienden a ser más activos que los demás. Se ha visto, sin embargo, que los representantes de los *carroceiros* no son tan participativos durante las discusiones como los *catadores*.⁵

El FMLC BH se organiza en grupos de trabajo temáticos según sea necesario; y éstos después se reúnen y presentan su informe en la sesión plenaria mensual. Cada grupo de trabajo debe tener representantes de recicladores informales, ya sean

catadores o *carroceiros*, o ambos. El FMLC BH tiene reglas que estipulan los requisitos de membresía, objetivos, principios, reglas para la deliberación y otros asuntos relacionados. Al adherirse al FMLC BH, las organizaciones deben firmar una carta indicando que aceptan los principios y las reglas del Foro y deben designar a sus representantes.

A través de las deliberaciones en el FMLC BH, algunas cooperativas de *catadores* vieron la necesidad de crear una red, y fue así como surgió la *Redesol* en 2004; hoy en día está integrada por 10 cooperativas. La meta principal de *Redesol* es permitir la comercialización colectiva de los materiales reciclables a manera de evitar a los intermediarios e incrementar así las ganancias de los *catadores*. Se enfoca también en procesar los materiales de residuos como una forma de subir en la cadena del reciclaje. La mayoría

Una junta típica reúne a representantes de 12 a 14 instituciones, incluyendo a los *catadores* (recicladores) y los *carroceiros* (recolectores informales de escombros).

Fuente: L. Tuttle

de las cooperativas afiliadas a *Redesol* trabajan en la separación de materiales reciclables y algunas procesan cierto tipo de residuos, como las botellas PET para hacer escobas de plástico. La red está todavía en la etapa inicial de formación.

La tabla a continuación contiene una lista de organizaciones de *catadores*, *carroceiros* y grupos de artesanos, junto con información básica sobre ellas. Como se muestra, algunos grupos están integrados formalmente en el esquema de reciclaje municipal. La mayoría de las organizaciones son de *catadores*, y cuando no lo son, se

⁵ Este grupo de trabajadores informales no ha contado con el apoyo de las ONG en su proceso de organización, lo que puede explicar la dificultad que tienen para expresar sus demandas dentro del Foro. El municipio fue el catalizador de la creación de sus cooperativas. Otro factor puede ser que sólo hay un representante de los *carroceiros*, mientras que hay muchos representantes de los *catadores* en el FMLC BH.

TABLA 1: Lista de asociaciones y cooperativas reunidas en el FMLC BH

indica con una nota de referencia.

Grupo	Inicio	Actividad principal	Miembros	Notas
ASMARE	1990	Recolección y separación de materiales reciclables; procesado de plásticos	250 (permanentes) + 130 (intermitentes) Total: 380	Es parte de una red de cooperativas: CATAUNIDOS ⁶ (comercialización y procesamiento de plásticos)
ASSOCIRECICLE	2001	Recolección y separación	19	
ASTEMARP	2002	Recolección y separación	8	
ASSOCIAÇÃO DOS CARROCEIROS DAS REGIÕES NORTE, VENDA NOVA E PAMPULHA ⁷	1999	Recolección de escombros y residuos voluminosos	10	Estos trabajadores informales son parte de un programa municipal de reciclaje de residuos de construcción civil
COMARP	2004	Recolección y separación	7	Fue una de las tres cooperativas que formó <i>Redesol</i> , una red de <i>catadores</i> que vende materiales reciclables a granel
COONARTE	1998	Producción de ropa a partir del reciclaje de textiles	22	
COOPERSOL NOROESTE	2003	Producción de ropa a partir de telas usadas y recolección y separación de materiales reciclables	14	
COOPEMAR	2001	Recolección y separación de materiales reciclables	20	
COOPERPAVI	2003	Elaboración de escobas a partir de PET	03	
COOPERSOL BARREIRO	2003	Recolección y separación de materiales reciclables	24	Es parte de una red de comercialización, <i>Redesol</i> (en proceso de legalización)
COOPERSOL LESTE	2003	Recolección y separación de materiales reciclables y elaboración de papel reciclado	25	
COOPERSOL VENDA NOVA	2002	Recolección y separación de materiales reciclables y elaboración de escobas a partir de PET	10	

⁶ ASMARE y siete organizaciones de catadores del área metropolitana de Belo Horizonte se unieron para formar CATAUNIDOS, donde participan más de 500 catadores quienes trabajan en una planta de reciclaje que produce bolas de plástico reciclado.

⁷ Asociación de recolectores de escombros de tres regiones de la ciudad: Norte, Venda Nova y Pampulha.

En lo que se refiere a la relación entre los grupos “nuevos” y ASMARE, la asociación de *catadores* con mayor antigüedad en la ciudad, podemos decir que ha estado marcada por una combinación de cooperación y disputas; después de todo, los grupos están compitiendo por recursos escasos. Sin embargo, cabe mencionar que ASMARE facilitó asistencia durante la formación inicial de algunos de estos grupos. En 2000, por ejemplo, los miembros del grupo que después se formalizó en la cooperativa COOPERSOL BARREIRO recibieron apoyo para el desarrollo de capacidades por parte de los miembros de ASMARE.

Conclusiones: Logros del enfoque participativo y los desafíos restantes

Aun cuando la palabra participación ha sido ampliamente incorporada en el discurso sobre desarrollo, uno se podría preguntar hasta qué punto han estado involucrados los pobres en el proceso de toma de decisiones de las políticas que han sido diseñadas para ayudarles. En el campo del MRS existe una fuerte tradición de restringir la planificación a los ingenieros, administradores y otros profesionales dentro de la burocracia de la dependencia de limpieza. Otra característica del sector es que hay poca interacción entre las dependencias dentro del gobierno local, y mucho menos con sectores ajenos al gobierno. La

experiencia del Foro de Residuos y Ciudadanía es un intento de involucrar a un rango más amplio de partes interesadas, en especial las OBM de trabajadores informales, en el programa de reciclaje de Belo Horizonte.

Algunos logros de este enfoque participativo se detallan a continuación:

- Los perfiles socio-económicos, creados a partir de los estudios de las cooperativas y las asociaciones existentes han aportado información importante sobre los *catadores*, sus circunstancias y sus contribuciones, incrementando su visibilidad al interior del gobierno local.
- La elaboración de directrices para la integración de los *catadores* en el esquema de reciclaje de la ciudad a través del FMLC. Como resultado, se incluyeron más grupos en el trabajo. (Para mayor información, consulte el mapa en la Nota Informativa N° 6).
- Aun cuando sólo ASMARE contaba con un perfil antes del establecimiento del Foro, el enfoque participativo ayudó a otros grupos a lograr mayor visibilidad.
- El ambiente de apoyo para la creación y el sustento de las cooperativas llevó a la creación de la red de cooperativas llamada *Redesol*, que permitió la recolección y el reciclaje de una mayor cantidad de residuos y una mayor comercialización de estas actividades.
- La existencia del Foro ha facilitado apoyo técnico y financiero de diversas fuentes (del municipio y otros) para el desarrollo de capacidades, equipo e infraestructura.
- A través de la incidencia del Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía y del Foro Estatal de Residuos y Ciudadanía de Minas Gerais, los recicladores pudieron cambiar un decreto municipal que limitaba la circulación de

TABLA 2: Evolución del ingreso de las cooperativas del FMLC BH⁸

Cooperativa	Número de miembros ⁹	Ingreso mensual, 2005 ¹⁰	Ingreso mensual, 2007 ¹¹
COPEMAR	20	R\$280,00	R\$480,00 – R\$600,00
COMARP	22	R\$140,00	R\$312,00
ASSOCIRECICLE	22	R\$270,00 - COOCAPEL	R\$480,00 - R\$1,400,00
COOPERSOLI	21	R\$300,00	R\$490,00

Fuente: Elaborado por Sonia Dias (2009)

⁸ Información del FMLC. Diagnóstico das associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2005. También del FMLC, Diagnóstico atualizado das associações e cooperativas de trabalhadores de materiais recicláveis em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2007

⁹ Datos de FMLC 2007. Diagnóstico, nota 24.

¹⁰ Tipo de cambio 1 Real brasileño = 0.4238 dólares estadounidenses en junio 30, 2005.

¹¹ Tipo de cambio 1 Real brasileño = 0.5178 dólares estadounidenses en junio 30, 2007.



Redesol es una red de cooperativas creada para apoyar la venta en conjunto del material reciclable. El FMLC BH fue fundamental en brindarle visibilidad a Redesol.

Fuente: S. Dias.

inicio asistir a las juntas debido al costo del transporte. En un momento el gobierno proporcionó subsidios, pero actualmente los han descontinuado.

- No todos los directores en todos los niveles de gobierno están comprometidos con los enfoques participativos. Esto varía de una administración a otra. Sin embargo, el personal técnico de la Superintendencia de Limpieza Urbana (SLU, por su sigla en portugués) está muy comprometido con este enfoque participativo.

Los recicladores en Belo Horizonte y quienes abogan por ellos —entre ellos, funcionarios públicos— han tenido éxito en la movilización social, incluyendo la participación en comités, protestas públicas y enlaces con funcionarios públicos afines. Esto les ha permitido apalancarse en las oportunidades estratégicas del sistema político y abogar por enfoques progresistas e inclusivos en el manejo de residuos sólidos.

El FMLC BH ha jugado un papel importante en la expansión de la política municipal a favor de los pobres al integrar a los grupos nuevos de recicladores que surgieron en la ciudad. También ayudó a organizar un debate legítimo sobre la repartición de recursos públicos entre los grupos existentes, lo cual generó a su vez un espacio de cooperación entre todos.

carretillas manuales, el cual hubiera tenido un fuerte impacto negativo en el sustento de los recicladores.

- El ingreso de los miembros de las cooperativas ha aumentado. La tabla anterior ilustra esto en el caso de cuatro de las cooperativas de reciente formación.

También se han enfrentado los siguientes desafíos:

- Algunas cooperativas no asisten a las juntas del Foro con regularidad, y los *carroceiros* no son tan comunicativos como

los recicladores. Esto sugiere la necesidad de desarrollar las capacidades de esta parte interesada.

- Es necesario mejorar la coordinación entre las dependencias de gobierno que están involucradas en asuntos relacionados con los residuos: P. ej., reglamentación urbana, protección social y limpieza urbana, ya que ésta tiene un impacto en las políticas generadas dentro de la plataforma participativa.
- A los miembros de las cooperativas se les dificultó al

Para más información

Comuníquese con el Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía de Belo Horizonte en: fmlixo@pbh.gov.br.

También puede recibir más información de Sonia Dias en: sonia.dias@wiego.org.

Referencias

Este artículo se redactó principalmente a partir de las siguientes fuentes:

Dias, S. M. 2009. *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa*. 2009. (Tesis de Doctorado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Otras fuentes

Dias, S.M. 2006. "Waste & Citizenship Forum - Achievements and Limitations." In Solid Waste, Health and the Millennium Development Goals, CWG- WASH Workshop Proceedings. Febrero 1 al 6 de 2006, Calcuta, India.

Las Notas de política ofrecen información sobre políticas y prácticas de organización. Esta serie apoya los procesos de incidencia y divulga mejores prácticas e ideas, contribuyendo así a un enfoque de desarrollo más centrado en los trabajadores y sus medios de sustento.

Acerca de WIEGO: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red global de acción, investigación y políticas que busca mejorar el estatus de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres en la economía informal. WIEGO atrae a sus miembros de organizaciones con base de miembros de trabajadores informales, investigadores y estadísticos que trabajan en la economía informal. Para obtener más información, consulte www.wiego.org.

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

