



RIESISE

Revista Iberoamericana de
Economía Solidaria e
Innovación Socioecológica

Vol. 7 (2024), pp. 289-307 • ISSN: 2659-5311

<http://dx.doi.org/10.33776/riesise.v7.7608>

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GENERAR TRABAJO DECENTE EN LAS ORGANIZACIONES DE RECICLADORES DE OFICIO EN COLOMBIA

PUBLIC POLICIES TO GENERATE DECENT WORK IN ORGANIZATIONS OF WASTE PICKERS IN COLOMBIA

Favio Alejandro Vega

Universidad Cooperativa de Colombia

favio.vegacampusvirtual@ucc.edu.co

Jhon Wilson Perez Pinilla

Universidad Cooperativa de Colombia

jhon.perezpi@campusucc.edu.co

Sohely Rúa Castañeda

Universidad Cooperativa de Colombia

sohely.rua@campusucc.edu.co

César Augusto Santafé Salazar

Universidad Cooperativa de Colombia

cesar.santafes@campusucc.edu.co

RESUMEN

Las democracias en América Latina tienen la responsabilidad de garantizar amparo, restitución y promoción de los derechos humanos; por ello las políticas públicas deben impulsar condiciones reales de calidad de vida. También es característico de la región la economía informal, donde el trabajo y los ingresos son auto-gestionados individual o colectivamente, pero se presenta como un desafío para el estado encontrar formas de promoción de estas economías para garantizar los derechos, ante la crisis del trabajo asalariado. En esta investigación se concreta este desafío en el análisis de cómo la intersección entre políticas públicas pueden constituirse en dinamizadores de condiciones de trabajo decente en las organizaciones de recicladores de oficio en Colombia. Mediante una revisión bibliográfica e indagación directa con líderes se construye una visión analítica y crítica mostrando los desafíos de articulación entre economía circular, economía solidaria y políticas de trabajo decente.

PALABRAS CLAVE

Solidaridad económica, economía circular, recicladores de oficio.

Fecha de recepción: 14/02/2023

Fecha de aceptación: 29/09/2024

Fecha de publicación: 27/11/2024

ABSTRACT

Democracies in Latin America have the responsibility to guarantee protection, restitution and promotion of human rights; therefore, public policies must promote real quality of life conditions. Also characteristic of the region is the informal economy, where work and income are self-managed individually or collectively, but it is a challenge for the state to find ways to promote these economies in order to guarantee rights in the face of the crisis of salaried work. In this research, this challenge is materialized in the analysis of how the intersection between public policies can be constituted in the dynamization of decent work conditions in the organizations of waste pickers in Colombia. Through a literature review and direct research with leaders, an analytical and critical vision is built, showing the challenges of articulation between circular economy, solidarity economy and decent work policies.

KEYWORDS

Economy solidarity, circular economy, waste pickers.

CÓDIGOS JEL: **A13, J81, D63, R26, L38**

1. INTRODUCCIÓN

En los países como Colombia, es característico que un alto porcentaje de la población urbana trabaje en la informalidad, en formas de trabajo reconocidas como economías populares que aportan de manera activa a las dinámicas de las economías locales; sin embargo, estas personas trabajadoras, al igual que sus modelos de negocio y sus medios de subsistencia, son ignorados y excluidos de los procesos de planificación urbanístico y económico-territoriales. Así el desempleo y el empleo informal han aumentado la brecha de desigualdad en los ingresos y por ende la desigualdad social, acceso a servicios públicos y alimentación de calidad.

Los recicladores de oficio son uno de estos sectores dentro de las economías populares que enfrentan con mayor rigor estas desigualdades, exacerbadas por la estigmatización social al relacionar el oficio con personas en situación de calle, aunque realmente su actividad económica es el eslabón invisible de la cadena de valor que genera el reciclaje, donde existen grandes firmas interesadas en los servicios de aprovechamiento y disposición final de residuos que son negocios de alta rentabilidad. De ésta manera, es posible mostrar que las organizaciones de recicladores de oficio se encuentran enmarcados en un sector económico en la llamada economía circular, donde miles de familias podrían encontrar escenarios para mejorar sus condiciones de trabajo.

Ahora bien, la disposición final de los residuos domésticos e industriales, sin lugar a duda han tomado una posición relevante en la agenda pública a nivel mundial, paralelamente a la discusión en cuanto al uso de los recursos no renovables en la producción de bienes y servicios de consumo masivo y la necesidad de reducirlo con la implementación de modelos de economía circular, en los que sin duda la labor de los recicladores de oficio es fundamental. A medida que las urbes crecen, aumenta la producción de residuos y su escaso aprovechamiento reclama atención, dada la relación con el surgimiento de problemas ambientales y sociales, entre los que se destacan los vertimientos líquidos que contaminan acuíferos, el agotamiento de los espacios donde se realiza la disposición final de los desechos sólidos y la ocupación de los sectores circundantes a estos afectando a sus pobladores.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2021), la cantidad de residuos sólidos y de residuales generados en el transcurrir de los procesos de producción, consumo y depósito alcanzo las 26,46 millones de toneladas en 2019, de las cuales el 85,3% (22,58 millones de toneladas) está compuesta por residuos sólidos, solo

el 11.82% corresponde a la tasa de reciclaje y nueva utilización del total de los productos residuales generados. De esta manera, los recicladores de oficio se presentan como actores fundamentales en el proceso, por ser estos quienes con su trabajo realizan la recuperación de residuos a nivel urbano principalmente.

En el continente, los recicladores de oficio han ocupado una posición de vulnerabilidad. Según la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (2021), solo en la ciudad de Bogotá en el año 2020 y de acuerdo a los inscritos en el RURO (Registro Único de Recicladores de Oficio) ejercen el oficio de reciclador 24.310 personas de los cuales el 42% son mujeres y el 58% hombres, actividad caracterizada por la informalidad y condiciones precarias de trabajo en cuanto a la operatividad, como a los ingresos, que en muchos casos no alcanzan para garantizar el acceso mínimo a la canasta familiar y servicios básicos propios y de sus familias.

Si bien en Colombia los recicladores de oficio han sido reconocidos como sujetos de especial protección, derivado de sentencias de la corte constitucional (Sentencia T-724 de 2003, C-355 de 2003, C-793 de 2009, T-291 de 2009, Auto 275 de 2011, Auto 587 de 2015); la concurrencia de otras normativas y políticas públicas generan vacíos, inconsistencias y obstáculos para la real materialización del derecho de la población recicladora a ser empresarios de los residuos “mediante las figuras de la economía solidaria, concebidas por la ley para que las comunidades pudieran participar en este servicio” (Parra y Abizaid, 2021, p. 15). Así, la sostenibilidad del oficio se pone en riesgo por la competencia con privados de gran tamaño en una economía creciente; por la falta de una política pública nacional de trabajo decente; por las limitaciones de la política de economía solidaria en cuanto al reconocimiento y protección del trabajo asociado y otras formas asociativas diferentes a las cooperativas y por las dinámicas de planeación territorial que desconocen a los recicladores como un eslabón de la gestión de los residuos.

En este sentido, este artículo tiene como objetivo principal analizar de qué manera las actuales políticas públicas colombianas de economía solidaria, economía circular, experiencias regionales de políticas encaminadas al trabajo decente y otras subsidiarias ubican a los recicladores de oficio y así proponer procesos complementarios que se consideran necesario desarrollar, buscando sostenibilidad social, económica y ambiental en el ejercicio del oficio, enmarcadas en dinámicas de autogestión y asociatividad. Estos resultados se derivan de un proceso de investigación, acción, participación llevado a cabo con 13 organizaciones de recicladores de oficio y 27 líderes. El eje articulador de la indagación es el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 8 “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (Naciones Unidas, 2018, p. 39)

2. TRABAJO DECENTE Y RECICLADORES DE OFICIO

El ODS 8 denominado trabajo decente y crecimiento económico cuenta con 12 metas, que se pueden dividir en tres grupos específicos; el primer grupo de metas dirigidas al crecimiento económico sostenido, el segundo

encaminado al crecimiento económico inclusivo y el tercero vinculado con crecimiento económico sostenible (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo [Fedesarrollo], 2019). La protección del trabajo asociado que realizan los recicladores de oficio a través de organizaciones de economía solidaria se enmarca en el primer grupo, la meta 8.3: promover políticas para apoyar la creación de empleo y el crecimiento de las empresas y segundo grupo que recoge las metas 8.5: trabajo decente e igualdad de remuneración, 8.8: derechos laborales universales y entorno de trabajo seguro, y 8b: desarrollar y poner en práctica una estrategia global para el empleo juvenil e implementar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del trabajo (OIT).

El término de trabajo decente mencionando empieza a ser usado a partir de 1999 para dar cuenta de las pretensiones de reincorporar dignidad y estabilidad al trabajo moderno (Lopez, 2021). En otras palabras, para la OIT es el “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social” (2014, p. 371). Según el informe (Fedesarrollo, 2019) en el propósito 8.5 de hacer al mercado laboral más inclusivo y fomentar el trabajo decente el país presenta resultados negativos por debajo de la meta de 2018. De la misma manera asegura este informe que en cuanto al cumplimiento de la meta 8.8, la población trabajadora formal afiliada a Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) ha tenido un acenso a partir del año 2007 llegando para 2018 a un 36,7% a nivel nacional, 0,4 puntos porcentuales abajo de la meta planteada para el 2018 y 11,3 puntos porcentuales respecto a la meta de la siguiente década.

De otro lado, acorde con el reporte nacional voluntario: Acelerar la implementación para una recuperación sostenible del año 2021 (Departamento Nacional de Planeación), antes de la pandemia Covid-19, la tasa de formalidad apenas logró un máximo de 37,7% en el 2020. Si bien el plan nacional de desarrollo 2018 - 2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad, planteó como propuesta generar 1,6 millones nuevos puestos de trabajo, reduciendo a 7,6 la tasa de desempleo nacional, las coyunturas generadas por la pandemia y lo que ésta implicó en la economía global, sumado a las políticas nacionales de empleo fue imposible cumplirlas, llevando al contrario a mayores índices de desempleo y subempleo. Es importante mencionar que el fenómeno de la migración de población venezolana se constituye en Colombia en otro desafío para la generación de empleo, con 1.842.390, de los cuales solo el 5% tiene su situación legal definida (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

En este contexto, el reciclaje o mejor, el ‘rebusque’ de material reutilizable en la basura y su comercialización se convierte en un medio de subsistencia, normalmente no siendo una opción si no única manera de sobrevivir como respuesta a la imposibilidad de conseguir un empleo formal, la violencia y falta de oportunidades que provoca el desplazamientos de la regiones. Ahora, en Colombia, esta actividad se ha convertido en un oficio, dada la permanencia en el trabajo y los procesos de organización mediante la economía solidaria iniciados hace varias décadas. Actualmente, el oficio se

ha convertido en un escenario de trabajo familiar de varias generaciones, a pesar de la estigmatización; las difíciles condiciones de transporte del material; contacto con residuos peligrosos y contaminados y exposición a riesgos de diversa naturaleza por falta de implementos de protección (Arévalo y Diana, 2021).

Para el caso colombiano se ha dado un mejoramiento de las condiciones de trabajo de los recicladores de oficio en la medida que se han organizado en cooperativas y asociaciones, a través de las cuales se activan procesos de formalización y se logran avances en su reconocimiento social y económico a través de la acción colectiva. Colombia ha iniciado el desarrollo de un proceso de inclusión de manera progresiva junto con una modificación en el modelo establecido en cuanto a la gestión de residuos. Parra y Abizaid (2021) mencionan que, desde la década de 1990, la población recicladora ha sostenido una lucha para conservar sus medios de subsistencia frente a un marco legal, normativo y de políticas s prestación de servicios públicos de aseo que les excluía y criminalizaba. Esta reivindicación de inclusión en búsqueda de acciones afirmativas se ha materializado por medio de pronunciamientos y sentencias emitidas por la Corte Constitucional.

La constitución colombiana de 1991 genera la posibilidad de que los privados puedan ser prestadores de servicios públicos, que específicamente en el caso del manejo de los residuos sólidos, abrió una disputa por el manejo de los mismos; a su vez la Ley 142 de 1994 con reglamentación en el decreto 421 de 2000 creó la figura 'organización autorizada' para prestar servicios de aseo, relegando las organizaciones de recicladores a prestar servicio únicamente a nivel rural y a municipios con baja generación de residuos, asegurando la prestación a empresas por acciones en las grandes ciudades, donde el negocio se hace más rentable. La acción llevada a cabo por la Asociación de Recicladores de Bogotá, condujo a que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-741 de 2003, dejara abierta la posibilidad de prestar el servicio de aseo en cualquier municipio o ciudad del país sin importar su estructura demográfica o geográfica (Parra & Abizaid, 2021). Este mismo año con la proclamación del Código Nacional de Tránsito Terrestre CNTT por medio de la ley 769 de 2002 se prohíbe la circulación y uso de vehículos de tracción animal, que para este entonces eran quizá de los más utilizados por la población recicladora; este después de una demanda de inconstitucionalidad entablada por un ciudadano, llegó a la corte constitucional que emitió la sentencia C-355 aludiendo la imposibilidad de erradicarlos porque esto significa la violación al derecho de libre circulación y era la herramienta de trabajo indispensable para la subsistencia de los recicladores; aludiendo también la sentencia a que la tracción animal fuera remplazado sin afectar la labor de los recicladores (Parra & Abizaid, 2021).

También para este mismo año, la Corte Constitucional por medio de la sentencia T-724 de 2003, se pronunció de forma positiva a favor de los recicladores, exigiéndole al Gobierno de Bogotá que en la contratación de empresas prestadoras del servicio de recolección de residuos bajo la lógica de áreas de servicio exclusivo, incluyera acciones afirmativas que favorecieran

a los recicladores como requisitos de experiencia y capacidad financiera que pudieran ser cumplidas por las empresas solidarias constituidas por los recicladores. Por otra parte, este mismo año, los recicladores de oficio organizados logran la derogación del artículo 28 de Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, que establecía que los residuos sólidos pertenecen al estado y este a su vez le cede el usufructo a las empresas prestadoras de servicios, porque dicha condición impediría en el futuro que los recicladores de oficio pudieran dar continuidad a su labor en las calles (Parra & Abizaid, 2021).

Algunos años más adelante, la Corte Constitucional señala que los recicladores pertenecen a un grupo en condiciones o alta posibilidad de pobreza y vulnerabilidad y que por tanto los gobiernos locales deberán encontrar mecanismos que garanticen dos objetivos: “evitar que la actividad de los recicladores informales vaya en contravía con los objetivos de aseo, manejo del espacio público y preservación del ambiente [...] sin recurrir, a priori, a medidas altamente restrictivas de las actividades de los recicladores de la calle” (Sentencia C-793, 2009). Simultáneamente en el 2009 se cierra el vertedero a cielo abierto de la Navarra en la ciudad de Cali, y a través de la Sentencia T-291 del 2009, la Corte consideró la necesidad de implementar acciones afirmativas integrales que favorezcan específicamente a la población recicladora y que el estado debía buscar alternativas para generar crecimiento frente a la cadena de valor que se configura en torno del reciclaje. Estas actuaciones debían incluir no solo a los diferentes organismos gubernamentales en todos sus niveles, sino también integrar transversalmente otros derechos como vivienda, educación y salud (Parra & Abizaid, 2021).

La acción colectiva de los recicladores marca entonces el devenir de los procesos de formalización progresiva como prestadores del servicio público de aseo en el componente de aprovechamiento, que existen en Colombia, siendo claro de la ruta histórica que no es fruto de una política de promoción del trabajo decente en la economía informal sino una respuesta del estado ante la presión de un grupo social específico. El país no cuenta con una política nacional en sí misma, si existen algunas iniciativas regionales, dentro de las que se destaca la política pública de trabajo decente y digno de la ciudad de Bogotá.

De cualquier modo se reconoce al decreto nacional 596 de 2016 emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como la norma más concreta para la población recicladora, pues establece los requisitos exigidos para la formalización progresiva de los prestadores del servicio público de aprovechamiento y establece la bitácora para que las organizaciones alcancen la formalización (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Subdirección de Aprovechamiento, 2021).

3. RESULTADOS

Teniendo en cuenta que no existe en Colombia una política pública para la formalización de la economía popular, se encontró que los recicladores de oficio han logrado generar instrumentos de política pública a través de sentencias, autos y tutelas emanados por el sistema judicial que le

ordena a la rama ejecutiva definir dentro de sus funciones públicas la atención específica de la población recicladora. Para las organizaciones de recicladores este es su marco de interlocución con el estado, no obstante, existen otros procesos de gestión pública y políticas públicas conexas que son convergentes en un sentido estratégico pero dispersas en la práctica, y que en un diálogo político común pueden contribuir a los objetivos de trabajo decente de los recicladores de oficio.

A continuación se presenta un análisis de las políticas relacionadas con los recicladores de oficio y los aportes que hace cada una a una estrategia de trabajo decente efectiva. En el caso de la política nacional de trabajo decente, como se mencionó anteriormente, no existe, sin embargo hay avances a nivel local y algunos elementos de nivel nacional, donde es posible encontrar acciones públicas para la formalización de la población recicladora. La política pública de economía solidaria fue actualizada en el año 2021 siendo el principal instrumento del sector solidario para avanzar en la resolución de problemas estructurales para su desarrollo como las formas asociativas y el reconocimiento del trabajo asociado, aspectos claves para las organizaciones de recicladores de oficio. La estrategia nacional de economía circular, la alianza para el reciclaje inclusivo y los decretos y resoluciones sobre recicladores, son instrumentos de política pública que se constituyen en herramientas para promover la articulación de actores y el desarrollo de las funciones públicas en el tema de residuos y subsidiariamente con respecto a los derechos de los recicladores.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABAJO DECENTE

POLÍTICA DE TRABAJO DECENTE EN BOGOTÁ

En el año 2014 se aprobó la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, luego de un amplio debate participativo con actores públicos y privados (Revista Foro, 2014). Esta política fue planteada teniendo en cuenta las recomendaciones que en sentido del trabajo decente realiza la OIT. Se proponen intervenciones principalmente en lo referido a trabajo de menores de edad y la seguridad y salud en los entornos laborales (Lopez, 2021). En este mismo sentido con la implementación de una ruta de atención, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos se propone como meta la inclusión de recicladores de oficio en estrategias para erradicar el trabajo infantil desde la participación de sus mismos núcleos familiares, las organizaciones, organismos del orden distrital, el nacionales e internacionales y con la participación de la empresa privada que apoyan activamente Basura Cero, programa que busca dar mayor impulso a la cultura del reciclaje (Ayela, 2014). Esta política pública hasta el día de hoy ha logrado abrir espacio a los trabajadores de las economías populares, que, si bien con el cambio de gobernantes ha tenido dificultades para su continuidad, la existencia de la política ha permitido mantener el diálogo social.

Tabla 1 Dimensiones de política pública de trabajo decente relacionadas con los recicladores de oficio

Categorías analíticas	Política pública de trabajo decente Bogotá y nacional
Entidad responsable	Ministerio del Trabajo en el orden nacional Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá
Frente al reciclador	Impulsar la labor del reciclador
Frente a su organización	Reconoce la importancia de la organización de recicladores para alcanzar desarrollo individual.
Frente a su oficio	Reconoce la importancia social de este grupo social para alcanzar las metas planteadas en basura cero.
Frente a la sociedad	Busca dar reconocimiento social no solo a su labor, sino que también a sus personas frente al resto de la sociedad.
Frente al medio ambiente	Da un lugar prioritario a la función del reciclador en la consecución de la meta de reducción de residuos en relleno sanitario.

Fuente: elaboración propia

POLÍTICA PÚBLICA DE TRABAJO DECENTE NACIONAL

Oficialmente, la ley 1753 de 2015 aprueba el plan nacional de desarrollo 2014-2018 donde se menciona por primera vez la promoción de una política en materia de trabajo decente. En el artículo 74 titulado política nacional de trabajo decente se indica que su objetivo es promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Orienta que las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo. El Gobierno Nacional también se propuso fijar las reglas para garantizar el cumplimiento de las normas laborales en los procesos de tercerización y así mismo se impuso la tarea de garantizar que las actividades permanentes de las entidades públicas sean desarrolladas por personal vinculado a la planta de personal. El artículo 75 titulado fortalecimiento del diálogo social y la concertación, indica el impuso de programas con enfoque territorial que fortalezcan el diálogo social y la concertación laboral, la prevalencia de los derechos fundamentales del trabajo y la sostenibilidad de las empresas” (Ley 1753 de 2015). La política pública nacional no logró materializarse.

3.2 POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMÍA SOLIDARIA

A nivel nacional antecede el desarrollo de un sin número de procesos en torno a la economía solidaria que datan del año 1931 con la primera ley

Tabla 2 Dimensiones de política pública de economía solidaria relacionadas con los recicladores de oficio

categorías analíticas	Políticas públicas de economía solidaria
Entidad responsable	Ministerio del Trabajo en el orden nacional
Frente al reciclador	No hay una referencia a esta población específica pero se incluyen en la categoría de trabajador y genera oportunidades de trabajo para grupos poblacionales excluidos
Frente a su organización	Referente legal para la organización de los recicladores
Frente a su oficio	No hay referencia a esta población específica
Frente a la sociedad	Contribuyen a mitigar fallas de mercado, generando externalidades positivas en lo social, económico y ambiental
Frente al medio ambiente	Conciencia colectiva frente al uso de bienes y servicios ambientales

Fuente: elaboración propia

promulgada: sobre sociedades cooperativas (Martínez, 2016). En la década de los ochenta, nuevamente se inicia la expedición de actos administrativos y legislativos y se crearon organismos del estado para la promoción y vigilancia. En los noventa con la promulgación de la constitución política de 1991, se introdujo la solidaridad como principio fundante. Así la conceptualización de solidaridad, se ve extendida por todo el cuerpo de la constitución, como también todas las formas de asociación. La década del 2000 se inicia con la creación de los organismos de apoyo para los procesos de economía solidaria con el auspicio de la Ley 454 del 1998. En paralelo que se desarrollaba la economía solidaria se fortaleció la mirada de libre mercado marcando desafíos importantes para la subsistencia de las organizaciones del sector.

Durante el primer gobierno de Juan Manuel Santo, 2011 al 2014, por medio del decreto 4122 de noviembre de 2012 de modifica lo que hasta ese momento fue el departamento administrativo nacional de economía solidaria (DANSOCIAL) para dar paso a la actual Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidaria (UAEOS) a cargo del recién creado ministerio de trabajo (Martínez, 2016). Este cambio y otros implementados redujeron la capacidad institucional para proteger, promover y fortalecer al sector solidario. El documento CONPES 4051 de 2021, de política pública para el desarrollo de la economía solidaria concreta la necesidad de actualizar los instrumentos normativos para resolver problemas de fomento tales como creación, fortalecimiento e integración del sector; de

la educación solidaria, y de la supervisión para la inspección, vigilancia y control de las empresas en el sector.

Respecto a los recicladores de oficio, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en el documento CONPES 4051 (2021) recoge problemáticas y propuestas de acción que pueden contribuir a su fortalecimiento. En primer lugar existe una problemática sobre las formas asociativas reconocidas y una tendencia a una regulación centrada en las cooperativas del sector financiero. La revisión del marco normativo que se propone este CONPES es clave para facilitar la implementación de acciones de fortalecimiento con las organizaciones de recicladores.

Según datos del 2019, se reconocen 428 organizaciones registradas como prestadores del servicio público de aprovechamiento (Parra & Abizaid, 2021), la mayoría de ellas se constituyen como asociaciones y unas pocas como cooperativas. Esto se debe a las dificultades para crear cooperativas de trabajo asociado, y en general cooperativas, respecto de la simplicidad de las asociaciones. Pero esto representa otros problemas para ser tenidos en cuenta en los planes públicos de promoción y fortalecimiento de la economía solidaria porque el marco normativo solo habla expresamente de cooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados, dejando una alternativa no regulada para formas organizativas que cumplen los principios de la economía solidaria, pero la ley no define cómo y quién determina que una entidad por fuera de las mencionadas, es o no del sector. Estas organizaciones agrupan a más de 32.066 de recicladores y recicladoras, pero es de aclarar que no hay datos de todas las organizaciones y para el año 2014 se estimaba que solo el 30% de los recicladores estaba asociado a una organización solidaria (Red de Ciudades como Vamos, 2014), encontrándose por lo menos 3 tipos de recicladores: los de oficio permanente, es decir, es su trabajo y fuente de ingresos, usualmente los que se organizan; otros recicladores son de oficio temporal, realizan el oficio con un objetivo temporal; y el tercer grupo son las personas del 'rebusque' asociado a poblaciones en condiciones de extrema pobreza y migrantes (Tarupi y De La Fuente, 2016). Es clara entonces la necesidad de acciones de fomento y fortalecimiento de la asociatividad de los recicladores de oficio.

El otro campo problemático para los recicladores de oficio es la limitación actual de la normatividad del trabajo asociado bajo la figura de cooperativas de trabajo asociado (CTA). En el periodo 2002-2007 esta figura jurídica fue usada como eufemismo para ocultar la verdadera naturaleza de la empresa de servicios temporales, debido a que las CTA estaban por fuera del régimen laboral colombiano. Este mal uso generó problemas para grupos sociales de trabajo informal que si responden a la naturaleza de esta figura de la economía solidaria: "crear condiciones materiales y jurídicas para que ciudadanos poseedores sólo de su capacidad o fuerza de trabajo, o de ésta y de algún pequeño capital, se asociaran para construir empresa, y a partir de ella, generar su propio empleo" (Farné, 2008, p. 262). Una actualización de política que resuelva estos dos temas contribuye de manera sustancial a los procesos de formalización de los recicladores de oficio.

3.3 ESTRATEGIA NACIONAL DE ECONOMÍA CIRCULAR

En el plan de desarrollo nacional 2018 - 2022 se crea el “Pacto por el Emprendimiento y la Productividad”, bajo el principio de “producir conservando y conservar produciendo” (Fedesarrollo, 2019). Indica dicho plan que desarrollary poner en marcha una Estrategia Nacional de Economía Circular, formalizada en el año 2018, ofrecerá oportunidades importantes no solo para reciclar, reutilizar y recuperar, sino también repensar, reparar, reproponer, remanufacturar, reducir y restaurar los materiales residuales (Gobierno de la República de Colombia, 2019).

Si bien esta estrategia enfoca sus esfuerzos a una adecuada gestión de los recursos no renovables, también tiene impactos sociales que atañan directamente al objeto de estudios del presente trabajo, pues involucra ineludiblemente la inserción de recicladores de oficio dentro del planteamiento de los esquemas para dar nueva vida a los materiales recuperados al ciclo productivo y también propiciar espacios para la generación de empleo y emprendimiento basados en la recuperación de materiales que emergen como respuesta a los nuevos planteamientos de negocio y sus mercados.

Es importante resaltar que dentro del público objetivo de la estrategia se encuentran empresas manufactureras, importadores y exportadores, gremios, academia y los prestadores en el componente de aprovechamiento. Los trabajadores recicladores de oficio y transformadores son fundamentales

Tabla 3 Dimensiones de la estrategia de economía circular relacionadas con los recicladores de oficio

Categorías analíticas	Estrategia nacional de economía circular
Entidad responsable	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Frente al reciclador	El reciclador como parte de una estrategia, sin proponer acciones para la mejora de sus condiciones de vida.
Frente a su organización	Plantea la necesidad del fortalecimiento de la organización de recicladores como forma de fortalecer un eslabón de la cadena conjugada por la economía circular.
Frente a su oficio	Se da importancia estratégica frente al cumplimiento de las metas de la estrategia.
Frente a la sociedad	Indirectamente pone al reciclador como elemento fundamental de la sociedad aun cuando lo plantea desde la necesidad de alcanzar las metas de reducción y recuperación de materiales
Frente al medio ambiente	Siendo la estrategia una política con tintes ambientales, reconoce la importancia del reciclador en los procesos de economía circular.

Fuente: elaboración propia

para poder implementar la estrategia, especialmente en lo que refiere a la etapa final o cierre del ciclo de materiales. En la estrategia resalta el hecho de que se requieren desarrollos normativos y procesos socioculturales frente al aprovechamiento, especialmente un compromiso mayor por parte de los gobiernos territoriales para diseñar planes integrales de gestión de residuos sólidos y estrategias para la conformación y formalización de organizaciones de la población recicladora de oficio.

Por ejemplo, en las metas de flujo de envases y empaques, se plantean cuatro indicadores, de los cuales dos exponen la importancia estratégica de los recicladores de oficio en su cumplimiento: "Número de recicladores en proceso de formalización / formalizados asociados a la norma 1407 de 2018 de envases y empaques" que tiene como meta generar línea base de organizaciones de recicladores articulados con la responsabilidad extendida del productor de envases y empaques al año 2022 (Gobierno de la república de Colombia, 2019) y otra meta es: Línea base en toneladas de residuos entregadas a las empresas transformadoras por recicladores en proceso de formalización, al 2022 (Gobierno de la república de Colombia, 2019).

En conclusión, la estrategia nacional de economía circular reconoce e incluye dentro de sus objetivos la labor de los trabajadores recicladores de oficio, pero al igual que las políticas públicas de trabajo decente, no dan respuestas concretas a las necesidades directas de las comunidades y organizaciones recicladoras de oficio, como el acceso a seguridad social, garantía de fuentes de material confiables y suficientes para devengar lo necesario para su sustento.

3.4 ALIANZA PARA EL RECICLAJE INCLUSIVO

En respuesta a las demandas de los recicladores de oficio, en 2014 se formaliza la "Alianza para el reciclaje inclusivo" como una decisión estatal, marcando como finalidad la promoción para alcanzar la formalización y fortalecer las comunidades recicladoras a nivel país, a modo de una estrategia generadora de desarrollo social, que aportara a los técnico y económico en el modelo de aprovechamiento de los residuos; así mismo para dar mayor dinamismo a la construcción de una política pública con impacto social y q capas de perdurar en el tiempo (Giraldo, 2020).

La estructuración planteada para la alianza para el reciclaje inclusivo se concentra en cuatro ejes desde donde inicia su accionar y que fueron definidas participativamente y concertadas buscando dar incentivos a los eslabones de su cadenas de valor; este propone impulsar convenios a favor de desarrollar modelos para aprovechar los residuos sólidos a la vez que se alcanza la inclusión de los recicladores en estado de formalización; fomentando el estudio de los sistemas de mercado preexistentes y los que tienen futuro potencial en consumo de materiales aprovechables recuperados; también dar mayor fomento a los procesos innovadores con aplicación de tecnología a la industria, a fin de promover una mayor participación de materiales recuperados a la hora de implementar los procesos de producción (Red de Ciudades como Vamos, 2014).

Tabla 4 Dimensiones de la Alianza para el reciclaje inclusivo relacionadas con los recicladores de oficio

Categorías analíticas	Alianza para el reciclaje inclusivo
Entidad responsable	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Frente al reciclador	Reconoce al reciclador como un sujeto de especial protección constitucional y busca generar desarrollo personal por medio de su labor.
Frente a su organización	Plantea estrategia para el fortalecimiento de la organización de recicladores, como forma de fortalecimiento empresarial, que logre dinamizar los procesos de reciclaje en manera inclusiva y de la mano de los recicladores de oficio.
Frente a su oficio	Reconoce y maximiza la importancia de su labor en el desarrollo regional.
Frente a la sociedad	Impulsa estrategias para el reconocimiento y exaltación de su persona y su labor frente al resto de la sociedad.
Frente al medio ambiente	Relaciona y recalca su labor frente a la reducción de residuos sólidos dispuestos en relleno sanitario y la importancia de la reutilización de residuos.

Fuente: elaboración propia

La acción de esta alianza se fundamenta en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), de acuerdo a lo previsto por el Decreto 2981 de 2013 articulando esfuerzos de las empresas, los gobiernos locales y promoviendo la cultura de la separación de materiales (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015). Se complementa con una unidad de observación para analizar la información a nivel nacional sobre la cadena valor del reciclaje. El tercer eje tiene como propósito impulsar la investigación e identificación de buenas prácticas de reciclaje inclusivo. Y el cuarto busca estructurar modelos para la formalización de la población recicladora, teniendo como finalidad alcanzar la constitución y reconocimiento como prestadores del servicio público de aseo, aspecto que desarrolla el decreto 596 de 2013

4. ANALISIS DE HALLAZGOS Y RESULTADOS

Se entiende que las políticas públicas involucran tanto el papel como administrador de servicios básicos y bienes públicos que es responsabilidad del estado, como mejores respuestas a desafíos sociales y políticos. Entonces así las políticas públicas se presentan como fundamentales en la construcción de realidades social, donde la participación contrario a lo

que afirman algunos detractores, le da legitimidad y pertinencia a la acción del estado (Torres & Santander, 2013). Las políticas analizadas retoman problemáticas asociadas a los recicladores que desde el punto de vista de los demás actores son relevantes, no obstante, la preocupación principal de los recicladores es tener 'mejores fuentes de material', lo cual es una expresión de la tensión existente entre las medidas de aseguramiento de la calidad del servicio público de aseo y la realidad de los recicladores en su trabajo cotidiano. Esto implica que la formalización empresarial requiere un diálogo real con las políticas de trabajo decente para que finalmente la presión de la formalización no debilite los procesos organizativos generados por los recicladores.

Un aspecto clave de este diálogo entre economía circular y trabajo decente lo expresan este mensaje de las organizaciones: 'el reciclaje sin recicladores es basura'. Este llamado a la institucionalidad implica el reconocimiento como actores de la cadena de valor del reciclaje, entendiendo las diferencias que existen entre las organizaciones de recicladores y la empresa privada. En este aspecto es donde la política pública de economía solidaria podría contribuir de manera sustancial al desarrollo empresarial desde un enfoque asociativo de los recicladores, ya que actualmente la política pública de formalización los entiende como empresa privada.

La presencia de los recicladores en el servicio público de aprovechamiento de residuos también devela la necesidad que los PGIRS avancen en mejores modelos de disposición final de los residuos y que den mayor relevancia al circuito de "recuperación, recolección, transporte y aprovechamiento de residuos aprovechables" (Tarupi y De La Fuente, 2016, p. 87). que tiene un componente sustancial en el incentivo a la separación en la fuente y la tecnificación de la actividad de los recicladores, ya que la política de formalización de recicladores busca fortalecer ese primer eslabón de la cadena de valor del reciclaje pero los PGIRS no presentan estímulos al reciclaje ni articulación real entre los prestadores del servicio para la disposición final y los recicladores de oficio. Hasta el momento ha sido discrecional de los gobiernos locales promover estas articulaciones a favor de los recicladores. Bogotá se ha convertido en uno de los territorios donde mayor avance se ha dado en esta articulación.

En la ciudad de Bogotá, la alcaldía estableció en su plan distrital de desarrollo 2012-2016, como parte de su política de aseo la reducción en la generación de basura con el slogan 'basura cero'; a la vez que se estructuró el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos con un enfoque tendiente al aprovechamiento, la reutilización de los materiales reciclados; y la formalización del oficio del reciclador, trabajando en la dignificación de la población recicladora y el fomento de su organización para llevarlas a la plena autosostenibilidad con un enfoque solidario (Parra & Abizaid, 2021)

Un último elemento de diálogo entre políticas públicas está relacionado con la separación en la fuente, punto de inicio de la cadena del aprovechamiento. Tanto los PGIRS, la estrategia de economía circular y la estrategia de reciclaje incluso convergen en este sentido. Un campo de oportunidad se encuentra

en el concepto de consumo socialmente responsable cuyo “principio fundamental es que todos somos responsables, con nuestra compra, de los impactos sociales y ambientales de la producción” (Izquierdo, Vaca y Mena, 2019, p.105), que responde al enfoque de la economía social y solidaria como nuevas formas de producir, distribuir y consumir; que finalmente redundan en una idea de solidaridad económica ampliada, es decir, entender los procesos económicos insertos en “relaciones sociales que tienden a la reciprocidad para satisfacer las necesidades materiales humanas y la reproducción integral de la vida” (López y Marañón-Pimentel, 2019, p. 176) que desborda lo humano y se conecta con los ecosistemas vivos.

5. CONCLUSIONES

Si bien en Colombia se han fomentado iniciativas en torno al mejoramiento de la calidad de vida de los recicladores de oficio y su labor, solamente en las últimas dos décadas se han emprendido caminos ciertos con políticas explícitas y con mayor grado de certeza como es el caso de la alianza para el reciclaje inclusivo y la estrategia nacional de economía circular, descritos en el presente trabajo, que si bien enfocan sus esfuerzos principalmente en el problema de la disposición y aprovechamiento de los residuos sólidos, tiene en cuenta a las comunidades recicladoras de oficio y su importancia estratégica en la consecución de las metas planteadas.

En cuanto al componente de trabajo decente, éstas mismas políticas dejan espacios vacíos, pues dentro de sus planteamientos no aluden directamente al acceso a seguridad social diferenciada de la población recicladora, al trabajo seguro y al ingreso digno acorde a la importancia de su labor en el cierre de ciclo de materiales. Sin duda, estas problemáticas de los recicladores conectan directamente con una necesaria transformación de la cultura del tratamiento de los residuos a nivel de las familias y las empresas, de ésta manera, los recicladores de oficio cambian de posición social, como problema a ser parte estratégica de la solución a la gestión de residuos.

De otro lado, el caso de los recicladores de oficio permite ver como las economías transformadoras son una alternativa para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. El caso también explica de manera clara lo que en la economía solidaria se señala como hacer economía orientada a las personas, aquí la autoorganización ha permitido el reconocimiento como sujetos de derechos y dignificación de su trabajo. Los recicladores de oficio, independientes y los que pertenecen a organizaciones, manifiestan expresamente la firme intención de mantenerse en este oficio, que es y será considerado por ellos no solo como un medio de subsistencia, sino como una forma de aportar al futuro de la sociedad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Arevalo, A., y Diana, S. (2021). *Dilemas entre la disrupcion tecnologica y el trabajo de los recicladores de oficio*. Universidad Externado de Colombia.
- Ayala, G. (2014). *Politica publica de trabajo decente y digno. documento sistensis*. Alcaldia mayor de Bogotá.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021). CONPES 4051. *Política pública para el desarrollo de la economía solidaria*. Departamento nacional de planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/PAS%204051.xlsx>
- Departamento Nacional de Estadística. (2021). *Boletín Técnico Cuenta Satélite Ambiental 2020-201*. Bogotá. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas_ambientales/cuenta-gasto-actividades-e-impuestos-medio-ambiente/Boletin-cuentas-e-indicadores-de-actividades-ambientales-y-otras-transacciones-conexas-2020-2021pr.pdf
- Farné, S. (2008). Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental, 2002-2007. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), 261-285.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. (2019). Informe mensual del mercado laboral. *El objetivo de desarrollo sostenible 8 y el plan nacional de desarrollo 2018-2022*. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3857/IML_Noviembre_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Giraldo, C. (2020). *Trabajo y economía popular*. Documentos escuela de economía, 104.
- Gobierno de la República de Colombia. (2019). *Estrategia nacional de economía circular. Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio*. Presidencia de la República; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá. https://www.andi.com.co/Uploads/Estrategia%20Nacional%20de%20EconA%CC%83%C2%B3mia%20Circular-2019%20Final.pdf_637176135049017259.pdf
- Izquierdo, C., Vaca, I. P., y Mena, R. E. (2019). El nuevo sujeto social del consumo responsable. *Estudios De La Gestión: Revista Internacional de Administración*, (4), 97-123. <https://doi.org/10.32719/25506641.2018.4.5>
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. 9 de julio de 2015. D.O. No. 49.538. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- López, D., y Marañón-Pimentel, B. (2019). Solidaridad económica y Descolonialidad del poder. Apuntes desde México para acercarse a las "economías otras". *Revista Iberoamericana De Economía Solidaria E Innovación Socioecológica*, 2(1). <https://doi.org/10.33776/riesise.v2i1.3664>
- Lopez, S. (2021). ¿Qué tan lejos está el ODS # 8 para Colombia? Una década de medición del trabajo decente. *Sociedad y Economía*, 43, 24. https://doi.org/https://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/sociedad_y_economia/article/view/10914/13543

- Martinez, J. (2016). Políticas publicas para la economia solidaria en Colombia, Antecedentes perspectivas en el postonflicto. *Revesco*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Alianza nacional por el reciclaje inclusivo*. <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/gestion-institucional/gestion-de-residuos-solidos/alianza-para-el-reciclaje-inclusivo>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). Distribución de venezolanos en Colombia 2021. <https://migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021>
- Naciones Unidas. (2018). La agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. https://issuu.com/publicacionescepal/docs/s1801141_es/41
- Oficina Internaciol del Trabajo. (2010). *Un Tiempo de Oportunidades Para el Trabajo Decente de las Americas*.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2014). El trabajo decente: una lucha por la dignidad humana. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_380833.pdf
- Parra, F., y Abizaid, O. (Octubre de 2021). La formalización de la poblacion recicladora en Colombia como prestadores del servicio publico de reciclaje. Logoros, oportunidades, restricciones y amanezas. *Notas tecnicas de WIEGO*, 12, pág. 56. espanol.wiego.org
- Red de Ciudades como Vamos. (2014). *Informe sobre la política pública de inclusión de los recicladores de oficio en la cadena de reciclaje*. <https://www.medellincomovamos.org/sites/default/files/2020-01/documentos/Informe%20Nacional%20sobre%20Reciclaje%20Inclusivo%2C%202014.pdf>
- Revista Foro. (2014). Políticas publicas de trabajo decente. *Cultura y trabajo*, 90(0124390-X), 120.
- Tarupí, E. A., y De La Fuente, G. (2016). La política de inclusión social, valoración y servicios ambientales del reciclaje en Bogotá. *Cooperativismo & Desarrollo*, 23(107). <https://doi.org/10.16925/co.v23i107.1253>
- Torres, J., y Santander, J. (2013). *Introduccion a las politicas publicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- Unidad Adminitrativa Especial de Servicios Publicos Subdireccion de Aprovechamiento. (2021). *Caracterizacion de Poblacion Recicladora 2020*. Bogotá : Unidad Administrativa Especial de Servicios Publicos.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

Este proyecto se encuentra enmarcado en el proyecto “Estrategia de apropiación social del conocimiento para el fortalecimiento de la gestión socio-empresarial de las organizaciones de recicladores/as en Colombia,

integrando el enfoque de la economía circular y la economía solidaria” financiado por la Cooperación Alemana para el Desarrollo GIZ, a través del Programa Empleos Verdes en la Economía Circular -PREVEC.

CONTRIBUCIONES

Todos los autores han contribuido en todas las fases de la investigación, así como a la hora de redactar el documento final.

