

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 62, Septiembre 2018  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8.S8 F53  
Vol. 22, Issue 3, September 2018  
Quito, Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales  
Número 62, septiembre de 2018  
Quito, Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(vol. 22, issue 3, septiembre 2018)

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
TIB. German National Library of Science and Technology. Alemania  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

**Director de FLACSO Ecuador:** Juan Ponce  
**Directora de Íconos:** Susana Wappenstein  
**Editora de Íconos:** Jenny Pontón  
**Asistente editorial:** Caroline Martínez  
**Correctora de estilo:** Gabriela Chauvin  
**Traducción al inglés:** Eddy Tobar  
**Traducción al portugués:** Javier Abi-Saab

#### Consejo editorial

Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador  
Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España  
Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador  
Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos  
Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador  
Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador  
Liisa North. York University. Canadá  
Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador

#### Comité asesor internacional

Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos  
Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos  
Flavia Freidenberg. Universidad de Salamanca. España  
Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina  
Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido  
Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia  
Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España  
Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile  
Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos  
Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda  
Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España  
Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia  
Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica  
Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### Coordinadores del dossier "Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada"

Francisco Gachet, Cristina Cielo y Verónica Gago

**Imagen de portada:** Eduardo Schwartzberg

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

**Impresión:** Editorial Ecuador

Envío de artículos, información, solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: *Revista de Ciencias Sociales*. -Quito: FLACSO Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 62, Septiembre 2018  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 22, Issue 3, September 2018  
Quito, Ecuador

## Contenido

### Dossier

---

#### **Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada**

Presentación del dossier . . . . . 11-20  
Verónica Gago, Cristina Cielo y Francisco Gachet

#### **Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina**

. . . . . 21-38

María Inés Fernández Álvarez

#### **Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular**

. . . . . 39-63

Luisa Fernanda Tovar

#### **Políticas de promoción de la economía social en Argentina:**

**una aproximación desde los saberes expertos** . . . . . 65-85

Eliana Lijterman

#### **La configuración del trabajo en el siglo XXI: el mercado Eloy Salmón y los movimientos moleculares del capital**

. . . . . 87-104

María Luisa López Guerrero

**Experiencias de mujeres en tianguis y mercados populares en Oaxaca** . . . . . 105-118

Nallely Guadalupe Tello Méndez

#### **¡Costureros carajo! Trayectorias de lucha y autogestión en las economías populares argentinas**

. . . . . 119-139

Alioscia Castronovo

## Debate

---

- El trabajo político desde una perspectiva cualitativa: aporte para el análisis de las subjetividades** . . . . . 143-150  
Mauricio Bustamante Fajardo

## Diálogo

---

- La productividad de la contingencia en economías populares del sur global. Diálogo con AbdouMaliq Simone** . . . . . 153-164  
Cristina Cielo

## Ensayo visual

---

- Religión, fiesta y trabajo: características de la migración boliviana en São Paulo** . . . . . 167-179  
Eduardo Schwartzberg Arteaga

## Temas

---

- Reparación a víctimas de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Ecuador** . . . . . 183-201  
María Cristina Solís Chiriboga

- Apuntes para pensar una ecología política de los territorios fronterizos** . . . . . 203-224  
Martha Moncada Paredes

## Reseñas

---

- Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo** de Alberto Acosta y Ulrich Brand . . . . . 227-229  
*Héctor Rubén López Terán*

- La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia** de Patricio Moncayo . . . . . 230-231  
*Lautaro Ojeda Segovía*

- Resignificar la educación: comunicación, cultura y pedagogía(s)** de Jorge Daniel Vásquez . . . . . 232-233  
*José Alberto Flores Jácome*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 62, Septiembre 2018  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 22, Issue 3, September 2018  
Quito, Ecuador

## Content

### Dossier

---

#### **Popular Economies: Between Informality and Social Reproduction**

Introduction to Dossier. . . . . 11-20  
Verónica Gago, Cristina Cielo and Francisco Gachet

#### **Beyond Precarity: Collective Practices and Political Subjectivities from Argentina's Popular Economy**

. . . . . 21-38  
María Inés Fernández Álvarez

#### **Formalization of Organizations of Recyclers by Trade in Bogota: Reflections from Popular Economy**

. . . . . 39-63  
Luisa Fernanda Tovar

#### **Promotion Policies of Social Economy in Argentina: An Approximation from the Knowledge of Experts**

. . . . . 65-85  
Eliana Lijterman

#### **The Configuration of Work in the XXI Century:**

**The Market Eloy Salmon and Molecular Movements of the Capital** . . . . . 87-104  
María Luisa López Guerrero

**Experiences of Women in Tianguis and Popular Markets in Oaxaca**. . . . . 105-118  
Nallely Guadalupe Tello Méndez

#### **Seamstresses Damn It! Struggle Trajectories and Self-Management in Argentina's Popular Economies**

. . . . . 119-139  
Alicia Castronovo

Debate

---

- Political Work from a Qualitative Perspective: Contributions for the Analysis of Subjectivities** . . . . . 143-150  
Mauricio Bustamante Fajardo

Dialogue

---

- Productivity of Contingency in the Popular Economies of the Global South. A Dialogue with AbdouMaliq Simone** . . . . . 153-164  
Cristina Cielo

Visual Essay

---

- Religion, Festivity, and Work: Characteristics of Bolivian Migration in São Paulo** . . . . . 167-179  
Eduardo Schwartzberg Arteaga

Topics

---

- Reparation for Victims of Human Rights Violations and Crimes Against Humanity in Ecuador** . . . . . 183-201  
María Cristina Solís Chiriboga

- Notes to Reflect on a Political Ecology of Borderland Territories** . . . . . 203-224  
Martha Moncada Paredes

Reviews

---

- Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo**  
by Alberto Acosta and Ulrich Brand . . . . . 227-229  
*Héctor Rubén López Terán*

- La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia**  
by Patricio Moncayo . . . . . 230-231  
*Lautaro Ojeda Segovia*

- Resignificar la educación: comunicación, cultura y pedagogía(s)**  
by Jorge Daniel Vásquez . . . . . 232-233  
*José Alberto Flores Jácome*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 62, Septiembre 2018  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 22, Issue 3, September 2018  
Quito, Ecuador

## Conteúdo

### Dossiê

---

- Economia popular: entre a informalidade e a reprodução ampliada**  
Apresentação do dossiê . . . . . 11-20  
Verónica Gago, Cristina Cielo e Francisco Gachet
- Além da precariedade: práticas coletivas e subjetividades políticas desde a economia popular argentina** . . . . . 21-38  
María Inés Fernández Álvarez
- Formalização das organizações de recicladores de ofício em Bogotá: reflexões desde a economia popular** . . . . . 39-63  
Luisa Fernanda Tovar
- Políticas de promoção da economia social em Argentina: uma aproximação desde os saberes especialistas** . . . . . 65-85  
Eliana Lijterman
- A configuração do trabalho no século XXI: o mercado Eloy Salmón e os movimientos moleculares do capital** . . . . . 87-104  
María Luisa López Guerrero
- Experiências de mulheres em tianguis e mercados populares em Oaxaca** . . . . . 105-118  
Nallely Guadalupe Tello Méndez
- Costureiros caralho! Trajetórias de luta e autogestão nas economias populares argentinas** . . . . . 119-139  
Alioscia Castronovo

## Debate

---

- Trabalho político de uma perspectiva qualitativa: contribuição para a análise de subjetividades.** . . . . . 143-150  
Mauricio Bustamante Fajardo

## Diálogo

---

- A produtividade da contingência em economias populares do sul global. Diálogo com AbdouMaliq Simone.** . . . . . 153-164  
Cristina Cielo

## Ensaio visual

---

- Religião, festa e trabalho: características da migração boliviana em São Paulo** . . . . . 167-179  
Eduardo Schwartzberg Arteaga

## Temas

---

- Reparação às vítimas de violações de direitos humanos e crimes contra a humanidade no Equador.** . . . . . 183-201  
María Cristina Solís Chiriboga

- Anotações para pensar uma ecologia política dos territórios fronteiriços** . . . . . 203-224  
Martha Moncada Paredes

## Resenhas

---

- Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo** de Alberto Acosta e Ulrich Brand . . . . . 227-229  
*Héctor Rubén López Terán*

- La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia** de Patricio Moncayo . . . . . 230-231  
*Lautaro Ojeda Segovia*

- Resignificar la educación: comunicación, cultura y pedagogía(s)** de Jorge Daniel Vásquez . . . . . 232-233  
*Charlyne Curiel*

# Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular

*Formalization of Organizations of Recyclers by Trade in Bogota: Reflections from Popular Economy*

*Formalização das organizações de recicladores de ofício em Bogotá: reflexões desde a economia popular*

Luisa Fernanda Tovar

Fecha de recepción: 25 de febrero de 2018  
Fecha de aceptación: 6 de julio de 2018

dossier

## Resumen

En las grandes urbes del sur global, la gestión de residuos es una problemática que cobra cada vez mayor importancia. La población recicladora se ha encargado durante generaciones de desarrollar una labor que –aunque poco reconocida– genera múltiples beneficios sociales, ambientales y económicos. Desde la perspectiva de la política pública tradicional, esta actividad se considera informal y se busca “corregir” el problema mediante procesos de formalización que desconocen las realidades propias. Este artículo analiza los enfoques de integración y los principales obstáculos para las organizaciones de recicladores en Bogotá, buscando ampliar la perspectiva de análisis al introducir una lectura de estos procesos desde la economía popular, que reconozca y valore no solamente la actividad, sino la participación de los recicladores como actores fundamentales en la co-construcción e implementación de políticas públicas que representen una mejora efectiva de las condiciones laborales y de vida de esta población.

*Descriptores:* economía popular; formalización; población recicladora; residuos urbanos; políticas públicas.

## Abstract

In big global cities, the management of residues is a problem that continues to gain importance. For generations the community of recyclers has taken charge of a labor that, although poorly recognized, generates multiple social, environmental and economic benefits. From a traditional public policy stand point, this activity is considered informal and there is a need to “correct” it through formalization processes that ignores lived realities. This article analyzes integration approaches and the main obstacles of organizations of recyclers in Bogota. It aims to widen analytical perspectives by introducing an interpretation of these processes from the popular economy, which recognize and values not only the activity, but the participation of recyclers as fundamental actors in the co-construction and implementation of public policies that represent an effective improvement of labor conditions and of the livelihoods of this community.

*Keywords:* popular economy; formalization; community of recyclers; urban residues; public policies.

**Luisa Fernanda Tovar.** Magíster en Ciencias de la Población y el Desarrollo por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, y candidata doctoral en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Universidad Nacional de Colombia.

✉ [lfivarco@unal.edu.co](mailto:lfivarco@unal.edu.co)



### Resumo

Nas grandes cidades do mundo, o gerenciamento de resíduos é um problema que está se tornando cada vez mais importante. A população recicladora tem sido responsável por gerações de desenvolver um trabalho que —embora pouco reconhecido— gera múltiplos benefícios sociais, ambientais e econômicos. Desde o ponto de vista da política pública tradicional, esta atividade é considerada informal e busca-se “corrigir” o problema por meio de processos de formalização que desconhecem as realidades próprias. Este artigo analisa as abordagens de integração e os principais obstáculos para as organizações de catadores em Bogotá, buscando ampliar a perspectiva de análise ao introduzir uma leitura desses processos desde a economia popular, que reconheça e valorize não apenas a atividade, mas também a participação dos catadores de recicláveis como atores-chave na co-construção e implementação de políticas públicas que representam uma melhoria efetiva das condições de trabalho e de vida dessa população.

*Descritores:* economia popular; formalização; população catadora; resíduos urbanos; políticas públicas.

### Introducción

Los cambios del modo de producción capitalista han generado que las condiciones, tanto laborales como espaciales para la reproducción del trabajo y los servicios para la vida, se hayan transformado (Harvey 1990). El lugar de producción ya no se encuentra en las fábricas ni la clase obrera es el sujeto social paradigmático que lucha por las reivindicaciones de los derechos sociales.

Ante la agudización de las crisis, la relocalización de empresas e industrias y los cambios en las políticas laborales, grandes sectores de la población debieron encontrar maneras no solo de subsistir, sino de integrarse a estas nuevas dinámicas. Estas actividades, fuera de los marcos teóricos clásicos, son catalogadas como informales, marginales, atrasadas, ineficientes y en algunos casos ilegales.

Este artículo busca ampliar la perspectiva de análisis desde un enfoque de comprensión y valorización de las actividades de los sectores de la economía popular y más puntualmente de los recicladores de oficio en Bogotá, ciudad pionera a escala mundial en el reconocimiento y la vinculación de la población recicladora al esquema de aseo. A partir de la experiencia desarrollada en la capital y cumpliendo los autos de la Corte Constitucional, en abril de 2016 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió el Decreto 596 que reglamenta la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio. A casi dos años de implementación de este Decreto, se comienza a evidenciar las falencias en la implementación de una política pública que desconoce las realidades de la población recicladora y que, diagnosticando como problema la informalidad de la actividad, planteó la formalización como solución.

Introducir en esta reflexión la economía popular, inexistente en la teoría económica dominante, busca aportar al estudio cada vez más necesario de estas actividades para intentar comprender sus límites borrosos y cambiantes. A pesar de encontrarse

en una situación ambigua que hace que se la considere amorfa, sin consistencia ni estructura, la economía popular no solo es la principal fuente de empleo en las grandes ciudades del sur global, sino además permite responder a los bienes y servicios esenciales, con precios asequibles para gran parte de la población (Bugnicourt 2001).

La economía popular se inscribe en una compleja red de actores y relaciones que interactúan, produciendo y consumiendo bienes y servicios, redistribuyendo ingresos que pueden haber sido obtenidos en relaciones laborales (Hiernaux y Lindón 2008) y financiándose con fuentes formales o informales. Con dificultad podría considerarse la subsistencia de nuestras sociedades, sobre todo en contextos contradictorios de urbanización sin industrialización, en ausencia de esta red como soporte para su funcionamiento. No se trata de una economía exclusiva de pobres, aunque una gran parte de la población en condición de pobreza acude a estas actividades para subsistir. Cada vez más, en esta economía participa un amplio sector de la sociedad que no encuentra oportunidades de trabajo estable y debe recurrir a fuentes complementarias de ingresos.

Es así como dicha economía se puede apreciar:

necesaria para la reproducción social y biológica de las ciudades latinoamericanas, pero el producto del trabajo no es valorado, y sus actores no son tenidos en cuenta en la construcción de las políticas públicas. Son trabajadores que le entregan su vida a la sociedad, suministrándole bienes y servicios básicos, pero a pesar de ello no reciben a cambio un mínimo de derechos sociales (Giraldo 2017, 45).

41

---

Con el objetivo de evidenciar las limitaciones de los procesos de formalización –que parten de una concepción informal de las actividades socioeconómicas como el caso de la labor del reciclaje–, se presentan aquí los obstáculos y los riesgos de fracaso de estas políticas que desconocen las realidades de los sectores y pueden generar mayores procesos de exclusión y marginación. Incluso la formalización podría considerarse una estrategia política para legalizar, controlar e inclusive apropiarse de los excedentes producidos por estas poblaciones.

El artículo aborda en una primera sección el marco de referencia teórico sobre la informalidad, la propuesta de análisis desde la economía popular y su relación con el reciclaje y los procesos de formalización. En una segunda parte, se presentan los antecedentes del proceso de formalización en Colombia, para posteriormente examinar el balance y las principales dificultades evidenciadas a dos años de su implementación. Finalmente se concluye aportando algunos elementos a la reflexión sobre la implementación de esta política pública.

Los análisis y reflexiones que siguen son producto del proyecto “Fortalecimiento a las organizaciones de recicladores para la prestación del servicio público de aseo en el componente de aprovechamiento”, realizado por el Grupo de Investigación

en Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) vinculado al Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia y financiado por el Fondo Nacional de Extensión Solidaria de la misma universidad en 2017. La metodología implementada consistió en un acompañamiento personalizado a cuatro organizaciones de recicladores en Bogotá durante ocho meses, teniendo en cuenta las diferentes áreas de intervención en el proceso de formalización establecido por el Decreto 596 de 2016. La información se recolectó mediante entrevistas semiestructuradas, formularios y sistematización de las visitas en terreno.

## Marco teórico

La teoría económica dominante está marcada por la dualidad entre lo formal y lo informal. Como muchos otros temas, la racionalidad economista busca establecer opuestos desconociendo la complejidad de los diferentes contextos. Es así como se habla de países desarrollados y subdesarrollados, ricos y pobres, empleados y desempleados, entre otros. Este posicionamiento frente al entorno limita la concepción de fenómenos sociales tan diversos como las actividades de la economía popular.

42

### *Dualismo formalidad/informalidad*

El abordaje teórico de la informalidad tiene una larga trayectoria que abarca espectros económicos tanto ortodoxos como heterodoxos. Como afirma Roy (2009), se puede encontrar análisis desde el populismo neoliberal como el realizado por Hernando de Soto (2000) hasta la conceptualización gramsciana de la política subalterna por parte de los teóricos poscoloniales, especialmente Partha Chatterjee (2004). La reflexión teórica considera la informalidad como un dominio fuera de la legalidad, por lo que se defiende intervenciones en términos de políticas públicas que integren el sector informal con el legal, formal y planificado de la economía política (Giraldo 2016). Esta perspectiva termina siendo reduccionista, al someter la existencia de una economía informal porque existe una formal (Portes et al. 1989, 13).

Para profundizar la reflexión sobre la informalidad, Roy (2009) propone cuatro consideraciones al respecto:

1. *La informalidad no es sinónimo de pobreza*: con la consolidación del neoliberalismo se ha evidenciado procesos de “privatización de la informalidad” (Roy 2009, 83). En este mismo sentido, Giraldo (2017) afirma que se busca incorporar a los sectores populares, o mal llamados informales, a los regímenes tributario y financiero para extraerles el excedente económico.

2. *La informalidad es un sistema desregulado más que no-regulado*: la desregulación hace referencia a una informalidad calculada, una acción intencional, con esquemas de coordinación y lógicas de asignación de recursos, acumulación y autoridad. Esta diferencia es importante puesto que permite pensar la desregulación como un “modo de regulación” (Roy 2009, 83), en contraste con una consideración no-regulada de la informalidad que conllevaría a la implementación de políticas de disciplinamiento e intervención estatal.
3. *El Estado es una entidad informal*: la informalidad no es solo un fenómeno de las bases, es una característica de las estructuras de poder. El Estado mismo es una entidad profundamente informal, que utiliza activamente la informalidad como instrumento de acumulación y autoridad (Roy 2008).
4. *La insurgencia no necesariamente crea una ciudad justa*: la vigilancia y la frontera entre lo legal y lo ilegal, formal e informal, no es solo la competencia del Estado, sino también el trabajo de la ciudadanía.

Según Bairoch (1997), la economía informal se define en términos i) de supervivencia, con poca o ninguna acumulación; ii) del rebusque, donde gran parte de la población se organiza al margen de toda ayuda y reglamentación del Estado; iii) favoreciendo la vinculación en el seno de los grupos familiares; y, iv) con medios de financiamiento débiles. En este tipo de economía se puede encontrar desde vendedores ambulantes hasta el tráfico de droga, razón por la cual se requiere conceptualizar más allá de los marcos de referencia de la economía formal. Esto permite rechazar términos como al margen de la ley, sin capacidad de acumulación, para pobres, ineficiente o transitoria, que otorgan una connotación peyorativa.

### *Economía popular: más allá de una concepción informal de la economía*

Giraldo (2017) afirma que la economía popular es un sector estructurado en sus dimensiones económicas, sociales y políticas, cuyas dinámicas deben ser comprendidas sin sobredimensionarlas ni sobrevalorarlas. Se trata de reconocer las articulaciones complejas y contradictorias que subyacen en su interior, por lo que se hace indispensable la diferenciación entre la economía popular y la economía informal.

Los sectores de la economía popular han sido catalogados como “ejército de reserva” o “masa marginal” (Roig 2017), en el sentido de considerarlos como un excedente de mano de obra a la espera de ser incorporados al sistema de producción formal. Llama la atención que una gran parte de la población de estos sectores no pretende dejar su actividad, argumentando que el mundo laboral formal está cada vez más precarizado. Las limitaciones que presentan estos sectores también son padecidas por los trabajadores formales, con el agravante de la presencia de un jefe y la exigencia de

cumplir horario. Sin embargo, son sectores que se ven confrontados con una contradicción peculiar que les otorga cierta sensación de libertad, pero al mismo tiempo, son “autoesclavos” de su propia inestabilidad y precariedad laboral.

Estos sectores, que se encuentran fuera de la relación salarial, no tienen vinculación con el dueño de los medios de producción. No “buscan ser absorbidos por el proceso industrial, sino que aspiran a ser reconocidos en acceso al excedente social, a los derechos sociales, y como actores sociales y políticos” (Roig 2017, 24). Es decir, se encuentran en la búsqueda del reconocimiento de su trabajo como aporte a la sociedad, denunciando las dificultades que presentan en el acceso a garantías sociales e incluso financieras, que garanticen sus mecanismos de reproducción. Manifiestan que por medio de sus actividades pagan impuestos, que no corresponden a la contraprestación que reciben en términos del contrato social.

Según Favreau y Échette (2002), la reflexión sobre la economía popular y su relación con las dinámicas socioeconómicas (desarrollo de comunidades) y las dinámicas sociopolíticas (gobernanza local y democracia participativa) ha sido poco abordada. Esto, debido a que las teorías dominantes subestimaron durante mucho tiempo factores como: 1) la importancia de “la economía local” y su anclaje territorial; 2) la importancia del encastramiento<sup>1</sup> social de la economía; 3) la importancia de las escalas complementarias de desarrollo económico y de la gobernanza de este desarrollo (local, regional, nacional e internacional); y 4) la relación entre la democracia y la economía (Favreau y Echette 2002, 104).

La variedad de actividades desarrolladas en el marco de la economía popular tornan compleja la tarea de definir un sujeto representativo de este sector. Favreau y Échette (2002) proponen una matriz de análisis que relaciona los niveles de desarrollo de las actividades con las formas organizativas que pueden ir desde lo individual, pasando por lo familiar, a lo comunitario.

Tabla 1. Actividades de la economía popular

	Organizaciones económicas populares	Microempresas familiares	Iniciativas individuales
Nivel de crecimiento	Talleres autogenerados	Talleres productivos	Taxistas
Nivel de subsistencia	Grupos de compra en común	Pequeñas tiendas	Pequeñas reparaciones
Nivel de sobrevivencia	Cocinas/restaurantes comunitarios	Recolección de residuos	Vendedores ambulantes

Fuente: Favreau y Echette 2002.

<sup>1</sup> Encastramiento o incrustación es un término explorado por Karl Polanyi (2007); hace referencia a cómo la sociedad se supedita al mercado, buscando un mayor progreso económico. Esto no siempre genera un bienestar colectivo y puede llevar a la autodestrucción.

Las anteriores actividades son un ejemplo de las posibles respuestas de la economía popular para proveer bienes y servicios en contextos donde una gran parte de la población no logra insertarse en la economía formal. Estas acciones pueden estar enmarcadas por lógicas individualistas, soportadas por la necesidad de sobrevivencia, que no deben ser juzgadas como egoístas. Por el contrario, deben ser comprendidas como el resultado de procesos complejos de migración hacia las ciudades, donde se instalaron sujetos provenientes de diferentes lugares, con sus respectivas historias y culturas (Hiernaux y Lindón 2008).

Así como pueden surgir relaciones de fuerte competencia egocéntrica, también pueden emerger relaciones de reciprocidad como redes de ayuda mutua, cooperación en la producción, en la comercialización o el trabajo comunitario (Coraggio 2007). De hecho, se encuentra en la economía popular una fuerte participación de las relaciones familiares, tanto en el hogar y en la calle, que son lugares de práctica de dichas actividades (Quijano 2014, 227).

Otro rasgo que caracteriza a los sectores populares es la exclusión de gran parte de la población de la cobertura en términos de seguridad social (Roig 2013; Wanderley 2007). A pesar que las actividades del cuidado de adultos mayores y niños es asumido por las familias, principalmente por las mujeres, los esquemas de protección a largo plazo, como sistemas de pensiones y el reconocimiento de prestaciones sociales (vacaciones, primas, cesantías) colocan a los sujetos de la economía popular en un nivel de desprotección absoluta.

### *Reciclaje: ¿informalidad o economía popular?*

Tradicionalmente se ha considerado el reciclaje como una actividad informal realizada por una población en extrema condición de vulnerabilidad y cuyos beneficios no son representativos. Sin embargo, paulatinamente se ha producido un cambio en esta visión provocado, de una lado, por la transición en el enfoque de la gestión de residuos urbanos, pasando de disposición final (enterramiento en rellenos sanitarios) hacia el aprovechamiento y el reciclaje (Hoornweg y Bhada-Tata 2012; Kreith y Tchobanoglous 2002; Powrie y Dacombe 2006; Vergara y Tchobanoglous 2012; Wilson et al. 2015); y por otro lado, debido al estudio del rol de los recicladores en el sur global (Coletto y Bisschop 2017; Dias 2016; Gidwani 2014; Gutberlet 2013; Jaligot et al. 2016; Samson 2015a).

A pesar de la dificultad en la medición de las actividades informales y más aún de las actividades del reciclaje en los países de bajos ingresos en los cuales no existe la obligación y es débil la capacidad de llevar registros, Linzner y Lange (2013) presentan un estudio sobre el tamaño representativo del sector informal y las estimaciones de su contribución a las tasas de reciclaje y a la creación de empleo. La participación

de personas que dependen de esta actividad –caracterizada por un trabajo intensivo, con baja tecnología y bajos ingresos– es significativa (Jaligot et al. 2016).

No obstante, al considerar a los recicladores como trabajadores informales se desconoce su rol fundamental en la gestión de los residuos urbanos. A partir de esta premisa, se les excluye de la formulación e implementación de la política pública, exponiéndolos al riesgo de perder sus medios de trabajo y subsistencia. Para Medina (2007), varios mitos rodean la labor de reciclaje como por ejemplo que es un fenómeno reciente, que los recicladores son los más pobres dentro de los pobres, que es una actividad marginal y desorganizada con un impacto económico mínimo, además de considerarla una molestia que debe ser eliminada junto con los recicladores que, al no tener lugar en los sistemas modernos de gestión de residuos, no pueden ser integrados. Estas ficciones son la base de políticas represivas, negligentes e ineficientes que tienen un impacto perjudicial en las condiciones de trabajo y de vida de esta población.

El reciclaje es una actividad esencial que existe debido a la utilidad de sus servicios, a la demanda industrial de productos reciclables, a la pobreza, al desempleo y a la falta de garantías en términos de seguridad social y derechos básicos, todos estos factores que no desaparecerán en un futuro próximo (Medina 2005, 396). Se requieren cambios estructurales que mejoren tanto las condiciones de vida como laborales teniendo en cuenta un contexto transformado por dinámicas neoliberales.

El proceso de modernización de los sistemas de gestión de residuos y su relación con la población recicladora transitan a través de diferentes perspectivas teóricas. Navarrete-Hernández y Navarrete-Hernández (2018) afirman que las políticas gubernamentales hacia la economía informal en general y hacia los recicladores en particular ha tenido fundamentalmente cuatro enfoques: i) *dualista y voluntarista*: caracterizado por políticas represivas contra la actividad de los recicladores y la expansión de sistemas formales de gestión de residuos; ii) *estructuralista*: el cual busca políticas de apoyo, generalmente débiles, destinadas a reforzar las asociaciones de recicladores; iii) *legalista*: que promueve la competencia de recolección de residuos con otras alternativas de reciclaje sin la intervención del gobierno; y iv) *coproducción*: que apoya la selección de residuos con políticas locales como un medio para mejorar la productividad de los recicladores.

Para el caso del análisis del reciclaje informal en México, Medina (2005) clasifica en cuatro grupos las políticas públicas frente a la recolección informal de los residuos: i) *represión*: el reciclaje informal es declarado ilegal y es castigado mediante políticas represivas; ii) *descuido*: las autoridades locales ignoran a los recicladores y sus operaciones, dejándolos solos, sin perseguirlos ni ayudarlos; iii) *colusión*: los funcionarios del gobierno pueden desarrollar relaciones de explotación y de beneficio y asistencia mutua con los recicladores, en el marco de relaciones de clientelismo político; y iv) *estimulación*: ante la incapacidad de las ciudades para satisfacer la demanda de ser-

vicios de gestión de residuos, los gobiernos comienzan a apoyar activamente a los recicladores, desarrollando un cambio de políticas a partir del reconocimiento de los beneficios económicos, sociales y ambientales de la labor del reciclaje. Estas políticas de apoyo van desde la legalización de las actividades, incentivando la formación de cooperativas y asociaciones, así como la concesión de áreas de la ciudad y esquemas de tercerización.

Scheinberg et al. (2016, 3) consideran la “integración informal” como la situación en la cual el reciclaje tiene una reorganización oficial y los recicladores informales tienen una identidad legal, son protegidos por leyes y decretos, cobijados por los esquemas de protección social y paulatinamente pagados por el valor del servicio que están prestando a la ciudad y al medio ambiente. La integración por medio de la formalización puede realizarse mediante: i) la vinculación de los recicladores informales con asociaciones o cooperativas; ii) la organización de recicladores en asociaciones de base o pequeñas y medianas empresas; o iii) la contratación como trabajadores individuales en el sector de gestión de residuos (tercerización) (Aparcana 2017). La revisión de la literatura no evidencia una experiencia de integración completa y varios autores coinciden en afirmar que el éxito de una iniciativa de formalización no depende de un enfoque específico, sino de la implementación de medidas apropiadas a cada país según su contexto político, económico e institucional, así como del empoderamiento de los recicladores (Rateau 2017; Aparcana 2017; Scheinberg y Simpson 2015; Villanova 2014; Pardo Martínez y Piña 2016).

### *¿Por qué formalizar el reciclaje?*

Dos visiones se evidencian en torno a las razones por las cuales se debe formalizar el reciclaje. Por un lado, se habla de reconocer la labor de los recicladores y los beneficios ambientales, sociales, económicos de su actividad. Por otro lado, el cambio de enfoque en la gestión de los residuos ha valorizado el material, convirtiéndolo en una fuente de ingresos cuando anteriormente eran considerados un riesgo para la salud pública y el medio ambiente (Sembiring y Nitivattananon 2010). Esta valorización ha incrementado el interés de los gobiernos municipales, las agencias de desarrollo y las entidades privadas por los residuos como un recurso urbano fuente de ganancias para los municipios y corporaciones privadas (Hartmann 2018).

Mediante el discurso de la modernización de los sistemas de gestión de residuos y del desarrollo sostenible, se busca limitar el acceso a los residuos y la exclusión de las poblaciones que históricamente han desarrollado dicha labor. De acuerdo con el Banco Mundial, lograr un desarrollo sostenible requiere la privatización y descentralización del sector de los residuos sólidos (Markgraf y Kaza 2016). Desde esta perspectiva, los procesos de formalización se inscriben en una lógica de gobernan-

za urbana neoliberal que excluye, desconoce y en simultáneo desarrolla procesos de apropiación y control del excedente, y en consecuencia, de la población recicladora (Zapata y Zapata 2015; Cavé 2014; Samson 2015b; Dias 2016).

Desde la perspectiva de la economía popular, además de las amenazas planteadas anteriormente, se evidencia un riesgo constante materializado mediante numerosas leyes y reglamentaciones, frecuentemente transcritas desde afuera y poco comprensibles, que justifican una persecución casi permanente de los trabajadores que ejercen sus pequeñas labores (Bugnicourt 2001, 58).

## El proceso de formalización en Colombia

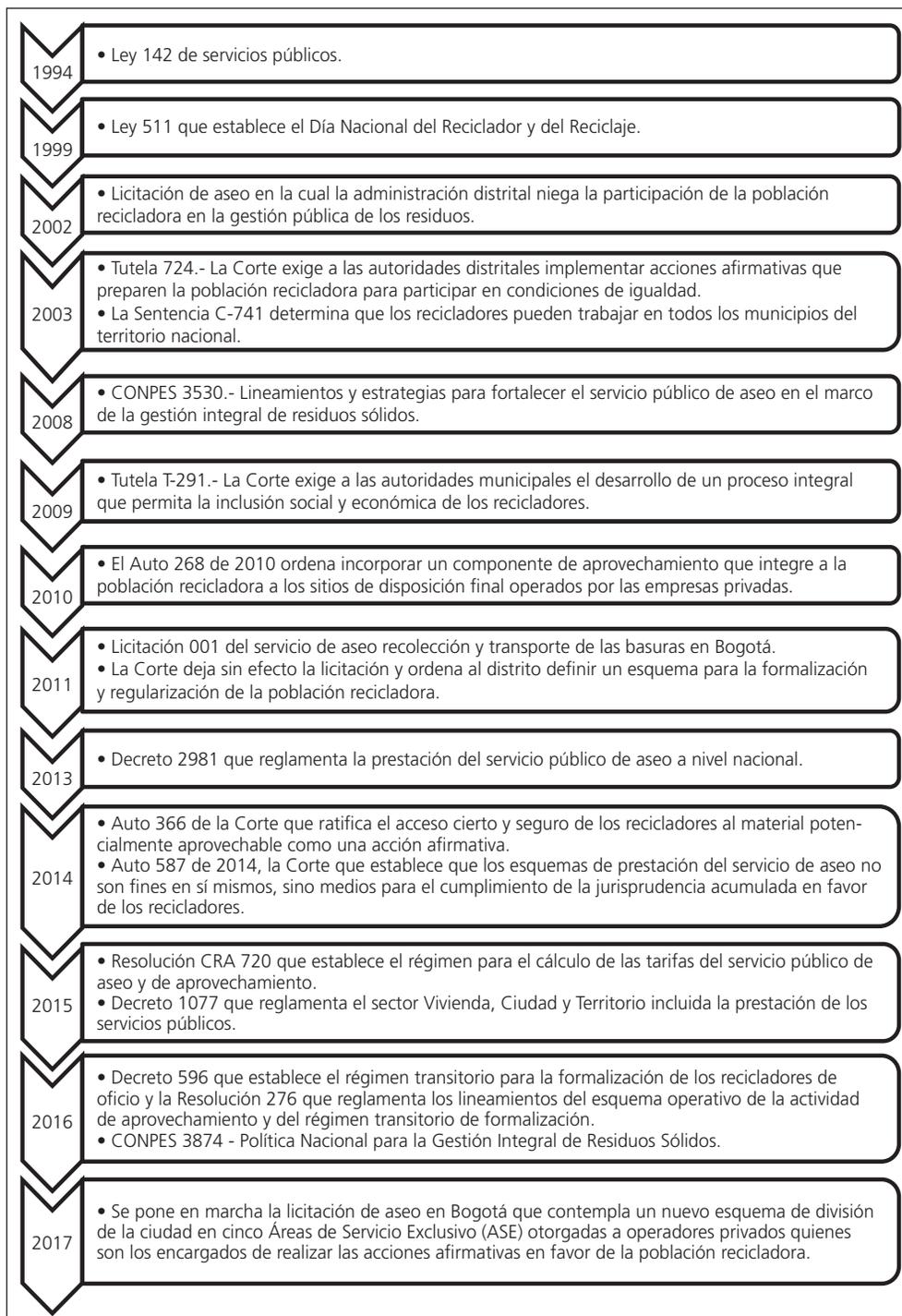
La labor del reciclaje en Colombia como en gran parte del sur global está caracterizada por unas condiciones de precariedad, sin embargo, se encuentran experiencias de reciclaje organizado y cooperativo (Duarte, Giraldo y Tovar 2017; Gutberlet 2015); Gutberlet 2015). Para el caso bogotano, se estima que el 30% de los recicladores está asociado.

El reconocimiento y visibilización de la labor del reciclaje en Colombia es el resultado de una lucha de la población recicladora (Rosaldo 2015) que, a partir de su exclusión y marginalización, inició un proceso de incidencia política para ser no solamente reconocidos, sino exigir al Estado y a la sociedad la justa compensación por el trabajo que realizaba. El país ha desarrollado un proceso de inclusión progresiva junto con un cambio en el paradigma en la gestión de residuos.<sup>2</sup>

Este intento de inclusión efectiva se ha establecido mediante los pronunciamientos y sentencias de la Corte Constitucional. El siguiente esquema presenta la evolución del proceso de formalización:

2 Ver Departamento Nacional de Planeación 2008.

Gráfico 1. Línea de tiempo del proceso de formalización



Fuente: Parra 2015.  
Elaboración propia.

En Bogotá, para dar respuesta a las sentencias de la Corte y tratar de sobrepasar el período de transición del esquema de prestación del servicio público de aseo debido a la caída de la licitación 001 de 2011,<sup>3</sup> en 2013 la administración distrital estableció el Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana 2012-2016, que incorporó como política de aseo la minimización de la cantidad de residuos tendiendo a una perspectiva de “basura cero” (proyecto de acuerdo 249 de 2013, Alcaldía Mayor de Bogotá). Además, se formuló el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) (Decreto 548 de 2015) con un enfoque hacia el aprovechamiento buscando fomentar: i) un cambio en la cultura de tratamiento y separación en la fuente; ii) reutilización de los desechos; y iii) regularización y formalización del reciclaje dignificando el trabajo de la población recicladora y fomentando su organización empresarial autosostenible.

De las tipologías sugeridas por Aparcana (2017) para analizar los procesos de formalización, las asociaciones, cooperativas y organizaciones de base comunitaria son las que mayor acogida han tenido en Colombia. La Corte Constitucional ha instado a las diferentes entidades a acompañar, facilitar y garantizar la vinculación de los recicladores y sus organizaciones por medio de acciones afirmativas<sup>4</sup> que les permitan superar las condiciones de vulnerabilidad (Sentencia C-724/03).

Asimismo se estableció el Plan de Inclusión de Población Recicladora planteando un modelo que implicaba la tecnificación gradual y progresiva de la actividad y de los recicladores, para lo cual se realizaron las siguientes actividades:

- Firma de los acuerdos de corresponsabilidad.<sup>5</sup>
- En 2012 se actualizó el censo realizado en 2010, identificando 13 771 recicladores.
- Sustitución del vehículo de tracción animal a 2890 recicladores carreteros, que podían ser reemplazados por:
  - Por un vehículo automotor (2697 beneficiarios).
  - Un plan de negocios (122 beneficiarios).
  - Adquisición o mejora de vivienda para carreteros con discapacidad permanente y/o adultos mayores (14 beneficiarios).
  - 57 carreteros no escogieron ninguna alternativa.
- Proceso de bancarización.
- Entrega de dotaciones y uniformes.

3 Una de las principales batallas de la lucha de los recicladores ha sido exigir su vinculación en la gestión de residuos como operadores del servicio público de aseo. Debido a la privatización de los servicios públicos en Colombia, la adjudicación de los contratos de saneamiento para las ciudades se realiza por medio de licitaciones. En Bogotá, la administración distrital realizó varios intentos de licitación (2010, 2011, 2016) que fueron derribadas debido al incumplimiento de los órdenes de la Corte Constitucional al no garantizar la participación en igualdad de condiciones para la población recicladora. No es sino hasta diciembre de 2017 que finalmente se adjudica la licitación, la cual incorpora un anexo dedicado a los recicladores.

4 “Todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas por medio de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social” (Sentencia C-293 de 2010).

5 En diciembre de 2015, se estableció la figura de acuerdos de corresponsabilidad mediante los cuales se entrega a las asociaciones de recicladores centros de acopio con el propósito de que puedan almacenar y realizar la actividad de aprovechamiento (UAESP 2016).

- Consolidación de los polígonos de prestación del servicio incluyendo la identificación de las 366 rutas existentes que representan el 35% del cubrimiento de la zona de servicio de la ciudad.
- Pago de la remuneración individual como reconocimiento por la actividad de aprovechamiento.

La remuneración individual representó uno de los avances más significativos del proceso. Para Parra (2015, 18), este pago

es quizás la acción afirmativa estructural más importante de todo este proceso. Amparada en la figura de productores marginales, y ante la concientización de los tiempos reales de constitución y/o consolidación de los procesos organizativos y empresariales de los recicladores, la administración (distrital) optó por una forma para remunerar al reciclador a nivel individual. Al reciclador se le pagaba por la cantidad de material reciclable que recolectara y registrara en los centros de pesaje habilitados en un período determinado.

Pese a las críticas que surgieron, se sentó un importante precedente en el país en la lucha por la dignificación de la labor de los recicladores de oficio. Unos años más tarde, ante la necesidad de generar un marco normativo nacional y de integrar el aprovechamiento en los sistemas de gestión de residuos municipales, surgió el Decreto 1077 de 2015 el cual fija el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo, que fue modificado y adicionado por el Decreto 596 de 2016 que establece el régimen transitorio para la formalización de las organizaciones de recicladores de oficio.

### *El Decreto 596 de 2016 y el camino de la formalización*

Este marco regulatorio establece la actividad de aprovechamiento como parte del servicio público de aseo y las diferentes fases y requerimientos técnicos, administrativos, comerciales y financieros que los recicladores deben cumplir en un plazo de cinco años para convertirse en prestadores del servicio público.

Las organizaciones de recicladores deben asumir el manejo de la contabilidad, el control de rutas con sistemas de georreferenciación, la gestión de las peticiones, quejas y reclamos (PQR), entre otros requisitos que fueron planteados teniendo como referente los operadores privados del servicio de aseo, pero obviaron las realidades y el contexto de los recicladores de oficio.

El proceso se inicia con la inscripción de las organizaciones como operadores del servicio en el Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). En Bogotá, para el año 2016 estaban inscritas cinco organizaciones y en 2017, 86 organizaciones registraban información. A diciembre de 2017, dos organizaciones habían registrado el 49,78% del total de toneladas, 15 organizaciones registraron el 32,53%, mientras el 17,72% restante del material fue aportado por 69 organizaciones.

Las anteriores cifras corroboran una de las principales preocupaciones de las organizaciones de recicladores, quienes denuncian que la formalización ha traído, entre otros efectos negativos, la creación de numerosas organizaciones que son fachada de privados. Estos operadores tienen la capacidad operativa, financiera y administrativa, mientras las organizaciones de recicladores de oficio están siendo menoscabadas.

Para la mayoría de organizaciones, estos primeros años han sido más que dramáticos, amenazando su propia existencia. Dentro del horizonte temporal de cinco años de formalización, el panorama no es muy alentador. La ausencia de un apoyo real en términos financieros y de asesoría técnica representa una de las principales dificultades. No obstante, la institucionalidad continúa presionando a las organizaciones para que inicien su proceso de formalización, conduciéndolas hacia un callejón sin salida.

## Balance del proceso de formalización

Por medio del esquema de cinco categorías de análisis para comprender los obstáculos de los procesos de formalización propuesto por Aparcana (2017), a continuación se presentan las problemáticas y repercusiones que se han evidenciado para las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá.

### *Disposiciones políticas y legales*

Aunque la vinculación de la población recicladora se encuentra amparada por los diversos autos y sentencias de la Corte Constitucional y que el Ministerio de Vivienda reglamentó la formalización, existe un gran obstáculo legal. La Ley 142 de 1994 establece la libre competencia en la prestación de servicios públicos. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las organizaciones de recicladores y sus diferentes esquemas de operación, la libre competencia es el peor escenario para fortalecerse y mucho menos, formalizarse.

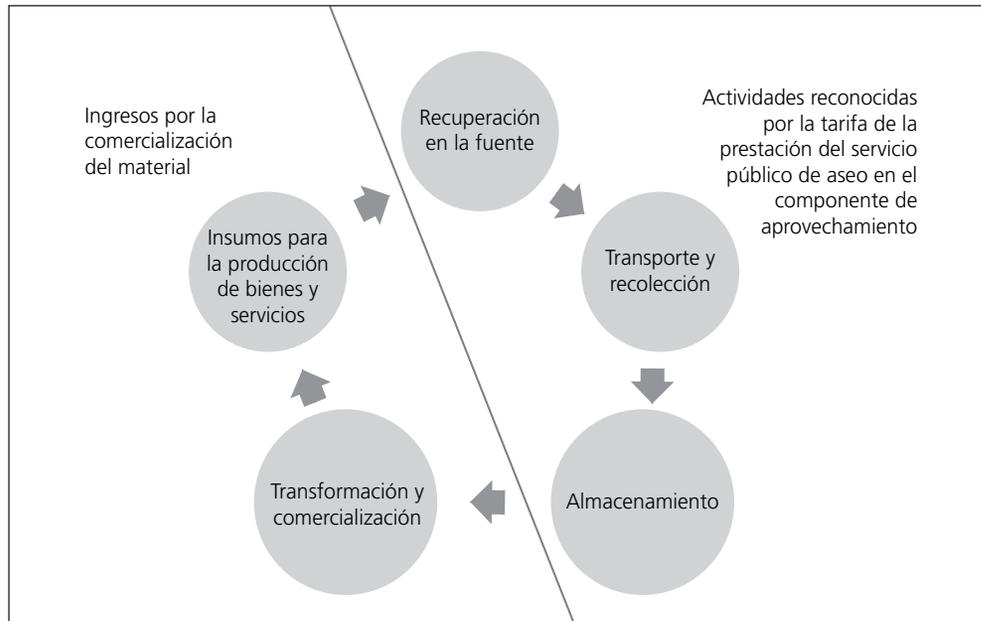
En la práctica, se evidencia que las pequeñas organizaciones difícilmente logran sobrevivir y, aunque las más grandes se fortalezcan, encontrarán empresas privadas de reciclaje con el músculo financiero necesario para posicionarse y dominar. De hecho, el actual esquema de prestación del servicio de aseo en Bogotá divide la ciudad en áreas de servicio exclusivo donde operan las empresas de recolección de material no

aprovechable. Sin embargo, para las organizaciones de recicladores estas concesiones no aplican y la calle se convierte en un lugar de disputa por el material.

### *Instrumentos económicos y financieros*

Los recicladores tienen dos fuentes de ingresos: i) la tarifa de aprovechamiento por la prestación del servicio público; y ii) la venta del material. Antes de la expedición del Decreto 596, en Bogotá se remuneraba individualmente a cada reciclador (Decreto 564 de 2012). De esta manera, cada dos meses el reciclador recibía la transferencia equivalente a la cantidad de toneladas registradas y aprobadas por la institucionalidad. Con el Decreto 596 se establece que la tarifa debe ser pagada a la organización, después de haber validado la cantidad de material registrado en el SUI. Sin embargo, esta tarifa no corresponde al total de toneladas recuperadas y transportadas, sino el material vendido. Es decir, no se está reconociendo la prestación de un servicio, sino la comercialización del material, situación que acrecienta la vulnerabilidad de los recicladores y sus familias, colocándolos a la merced, hoy más que nunca, de los intermediarios y de la gran industria. A continuación, se puede observar las diferentes actividades realizadas por los recicladores distinguiendo aquellas que se incluyen dentro de la prestación del servicio, siendo remuneradas vía tarifa, y las que corresponden a la venta del material:

Gráfico 2. Ciclo de aprovechamiento y fuentes de ingresos de los recicladores



Elaboración propia.

La formalización no contempló un esquema transitorio de financiamiento que cubriera el desfase entre el momento de inscripción al SUI y el pago efectivo de la tarifa a las organizaciones. Con el argumento de mejorar la participación en la cadena de valor, tratando de sobrepasar a los intermediarios y vender directamente a la industria, los recicladores han pasado a financiar a las grandes empresas de reciclaje quienes se toman mínimo dos meses para pagar las facturas. Mientras tanto, las organizaciones deben endeudarse en el circuito informal con prestatarios cuyas tasas de interés sobrepasan las de usura.

Cada fase del Decreto incluye nuevas obligaciones que acarrearán costos, por ejemplo, contratar un contador, realizar las georreferencias, personal administrativo para cargar la información al SUI, así como personal comercial y encargados de la elaboración de planes de fortalecimiento empresarial. Se ha vendido la idea que la formalización genera ingresos adicionales, sin embargo, estos nuevos gastos no se ven compensados.

#### *Disposiciones organizativas e institucionales*

54

La falta de apoyo y el incumplimiento de las acciones afirmativas han deteriorado las capacidades de organización. Los altos costos y la carga de los requerimientos están literalmente rompiendo a las organizaciones, puesto que sus asociados están migrando a organizaciones que tengan mayor respaldo y les puedan pagar su tarifa diaria. Las organizaciones se encuentran en una encrucijada, si no se inscriben e inician el proceso de formalización, sus bases partirán, situación que conlleva a que las pequeñas organizaciones se desestructuren y se consoliden diversas formas de tercerización.

Los líderes luchan por no perder sus organizaciones, pero algunas se quedan como figuras de papel al no contar con el apoyo para mantener una dinámica asociativa. Incluso ante las perspectivas de unirse con otras organizaciones e intentar algún tipo de economía de escala tanto para asumir gastos colectivos como para implementar estrategias de comercialización, los líderes de las organizaciones siguen siendo apáticos, producto de experiencias negativas, diferencias políticas e inclusive temor de perder su poder.

Si a nivel de organización el tema es bastante preocupante, para los recicladores independientes la situación es más dramática. La formalización busca el fortalecimiento de las organizaciones para atraer a los independientes. Lo que se observa es un proceso en la dirección opuesta, en la medida en que la vinculación a una organización no representa un beneficio sustancial para los recicladores no-asociados.

Institucionalmente en este proceso interviene un amplio universo de actores que, en términos generales, actúan desarticuladamente, dilatando o delegando sus funciones y sus responsabilidades. Se encuentran: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Te-

territorio;<sup>6</sup> la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) encargada de la formulación tarifaria para el pago de la tonelada de aprovechamiento; la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) que ha manifestado su desacuerdo por considerar que la inclusión de la población recicladora viola la libre competencia y el libre mercado.<sup>7</sup> Asimismo, con la obligación de facturar, las organizaciones de recicladores deben relacionarse con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Referente a los impuestos, es importante mencionar la problemática que representa el Impuesto a las Ventas Agregado (IVA) del material reciclado. Los recicladores manifiestan la injusticia de tener que cobrar un IVA por materiales que ya lo pagaron, lo que encarece el precio de venta dificultando su comercialización. Si existiera una política de apoyo y real fortalecimiento a las organizaciones de recicladores, no solo el material reciclable y la operación deberían estar exentos de impuestos, sino que además se debería crear fondos de financiamiento para las organizaciones.

Otro actor determinante son los operadores de recolección, barrido y limpieza (RBL), quienes se encargan de prestar el servicio de aseo del material no aprovechable y conducirlo al relleno sanitario. La relación entre operadores de RBL y organizaciones de recicladores parte del principio de competencia por el material. Cada uno gana por la cantidad de material que maniobre, sin embargo, a los operadores de RBL no se les descuenta si transportan material aprovechable ni tampoco están condicionados a vender la basura.

### *Aceptación social y el bienestar*

Los recicladores pasaron de ser identificados como “desechables” o habitantes de calle a “recicladores de oficio”. Este proceso de reconocimiento por parte de la sociedad ha permitido un mayor acercamiento entre la población recicladora y las comunidades que han recibido sensibilización sobre la separación en la fuente. Las campañas educativas también han apoyado la toma de conciencia sobre la importancia del reciclaje, así como la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los recicladores.

Sin embargo, en torno a las campañas informativas y de sensibilización, se requiere mayor acompañamiento institucional. Es indispensable mejorar los niveles de separación en la fuente, así como evitar que los usuarios demanden algún tipo de retribución por entregar el material. La Corte Constitucional dictaminó que el material reciclable es esencial para que los recicladores puedan desarrollar su labor determinando el acceso cierto y seguro para ellos (Auto 366 de 2014).

6 De acuerdo con el parágrafo 2 del art. 88 de la Ley 1753 de 2015 que adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el encargado de reglamentar la actividad de aprovechamiento.

7 De hecho, en 2014 la SIC ordenó suspender el esquema de aseo dispuesto por el Decreto 564 de 2012 y sancionó al alcalde de ese momento, Gustavo Petro, argumentando fallas contra la Ley de la libre competencia (Res. 53788 de 2014).

Así como se requiere una integración multidireccional por parte de las instituciones, la sociedad debe estar más abierta y dispuesta a apoyar la labor y la efectiva integración de los recicladores. Más allá de la formalización, es esencial mejorar las condiciones laborales y de vida de esta población, con inclusión social estructural que les garantice educación, salud y protección social.

### *Aspectos técnicos y operativos*

Junto con los obstáculos económicos y financieros, la falta de entrega de maquinaria y equipamiento son las principales consecuencias del incumplimiento de la materialización de las acciones afirmativas. Esto compromete la posibilidad de los recicladores para mejorar sus procesos de operación, tener lugares adecuados de trabajo y la capacidad de manejar mayores volúmenes de material que redundarían en el incremento de sus ingresos.

Actualmente los recicladores se encuentran inmersos en una espiral descendente que comienza con la obligación de cumplir los requisitos para la formalización, pero no tienen ni el capital semilla ni el espacio para la clasificación y almacenamiento ni los equipamientos para la transformación del material. A la fecha (2018), los centros de acopio entregados a algunas organizaciones no cuentan con la maquinaria necesaria para procesar el material, lo que mantiene a los recicladores en condiciones laborales precarias.

## Reflexiones finales

La informalidad en el reciclaje se presenta como la enfermedad y la formalización como la medicina. Se considera informal porque es ignorado, marginalizado y no profesional, invisibilizando los saberes, tradiciones y trayectorias de un oficio ejercido durante décadas por varias generaciones. Abordar esta problemática desde la perspectiva de la economía popular permite reconocer y valorizar los conocimientos y las experiencias de una población que ha aportado una solución puntual y efectiva al problema de la gestión de residuos.

Los recicladores conocen los materiales, las dinámicas del mercado y el comportamiento de los precios. Saben cuáles mercancías deberían rediseñarse en la cadena de producción, por lo que, más allá de impulsar estrategias de responsabilidad social empresarial y apoyar una integración y formalización tercerizada, la industria debería dialogar con los recicladores y las instituciones servir de garantes para que los ajustes en la producción de materiales se efectúen. Asimismo, los usuarios deberían ser capacitados por los recicladores sobre cómo separar en la fuente y entregar el material,

estableciéndose relaciones sinérgicas y no unidireccionales, en un esquema donde los recicladores serían el eje central para el aprovechamiento.

Sin embargo, desde una perspectiva de la informalidad, se considera que los recicladores deben integrarse al sistema, ser emprendedores y formalizarse bajo políticas que busquen legalizar sus actividades, incorporándolas al circuito fiscal (cobrar impuestos) y al circuito financiero y, de esta manera, extraer su excedente económico (Giraldo 2016). La medicina de la formalización significa para los recicladores el control de la institucionalidad a un precio muy elevado que no es compensado por los beneficios enunciados. Es un esfuerzo en una sola vía en la cual ellos están asumiendo todo el costo y la responsabilidad.

Bajo criterios de eficiencia y eficacia exclusivamente económicos y cortoplacistas, la mejor alternativa para el esquema de aseo sería retirar a los recicladores del sistema, lo que significa un grave error, desconociendo los beneficios ambientales y sociales de vincular esta población. Incluso en términos económicos el costo del enterramiento aumenta sustancialmente por el agotamiento del modelo de disposición final (es más costoso contaminar y encontrar lugares donde enterrar o incinerar). Son más altos los beneficios de incluir la población recicladora generando nuevas fuentes de empleo, reduciendo los costos de las materias primas y de las tarifas del servicio, aumentando los ingresos de una población con los niveles más bajos de vulnerabilidad, consecuencias todas ellas favorables para el conjunto de la sociedad (IDEXUD 2016).

Desde una lectura de las economías de los sectores populares, se plantea que los sistemas de gestión de residuos y de aprovechamiento no pueden funcionar sin los recicladores, pero tampoco los recicladores pueden prestar un servicio público sin un sistema. Uno de los principales desafíos de la política pública consiste en concebir esquemas progresivos que fortalezcan las organizaciones de recicladores, cumpliendo con los criterios de eficiencia, calidad, continuidad y cobertura como lo establece la ley, teniendo en cuenta un contexto de fuerte competencia con los grandes operadores privados tanto por el material como por defender sus prácticas económicas.

La formalización que desconoce las realidades de los recicladores implica una imposición que acentúa la vulnerabilidad de esta población; abordar la integración desde la economía popular significa la construcción concertada de la política pública entre los diferentes actores, aceptando a los recicladores como interlocutores legítimos. Es necesario reconocer y valorar esta población con la cual el Estado y la sociedad tiene una deuda histórica (Roig 2017), pero que por la ausencia de voluntad política y otros enfoques de pensamiento teórico, permanecen condenadas a una situación de marginalidad que repercute negativamente en todo el conjunto de la sociedad.

## Bibliografía

- Aparcana, Sandra. 2017. "Approaches to Formalization of the Informal Waste Sector into Municipal Solid Waste Management Systems in Low and Middle-income Countries: Review of Barriers and Success Factors". *Waste Management* 61: 593-607.  
doi:10.1016/j.wasman.2016.12.028.
- Bairoch, Paul. 1997. *Victoires et déboires. III histoire économique et sociale du monde du 16e siècle à nos jours*. París: Gallimard.
- Bugnicourt, Jacques. 2001. "Annuler la dette: et au-delà? Endettement, mimétisme et pauvreté en Afrique". En *Endettement, marginalité, pauvreté: quels financements et refinancement du tiers-monde?*, editado por Jean-Paul Lehnery y Guy Schuller, 49-62. Luxemburgo: Caritas.
- Cavé, Jérémie. 2014. "Who Owns Urban Waste? Appropriation Conflicts in Emerging Countries". *Waste Management & Research* 32 (9): 813-821.  
doi:10.1177/0734242X14540978.
- Chatterjee, Partha. 2004. *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Coletto, Diego y Lieselot Bisschop. 2017. "Waste Pickers in the Informal Economy of the Global South: Included or Excluded?" *International Journal of Sociology and Social Policy* 37 (5/6): 280-294.  
doi:10.1108/IJSSP-01-2016-0006.
- Coraggio, José Luis. 2007. "Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo". En *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, organizado por José Luis Coraggio, 165-194. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Departamento Nacional de Planeación. 2008. *Documento CONPES 3530. Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos*, 1-45. Bogotá: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.
- De Soto, Hernando. 1989. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Dias, Sonia. 2016. "Waste Pickers and Cities". *Environment and Urbanization* 28 (2): 375-390.  
doi:10.1177/0956247816657302.
- Duarte, Diana, Catalina Giraldo y Luisa Fernanda Tovar. 2017. "El oficio del reciclaje: actores y perspectivas de organización". En *Economía popular desde abajo*, editado por César Giraldo, 283-306. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Favreau, Louis y Lucie Echette. 2002. *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*. Quebec: Puq.

- Gidwani, Vinay. 2014. *Waste Matters: Informal Economies and Commodity Detritus in Delhi, India* 04 (02): 1-22.
- Giraldo, César. 2017. “La economía popular carece de derechos sociales”. *Economía Popular Desde Abajo*: 45-65. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Política social contemporánea: un paradigma en crisis”. *Documento Escuela de Economía* 162.
- Gutberlet, Jutta. 2015. “More Inclusive and Cleaner Cities with Waste Management Co-Production: Insights from Participatory Epistemologies and Methods”. *Habitat International* 46: 234-243.  
doi:10.1016/j.habitatint.2014.10.004.
- \_\_\_\_\_. 2013. “Briefing: Social Facets of Solid Waste: Insights from the Global South”. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Waste and Resource Management* 166 (3): 110-113.  
doi:10.1680/warm.13.00011.
- Hartmann, Chris. 2018. “Waste Picker Livelihoods and Inclusive Neoliberal Municipal Solid Waste Management Policies: The Case of the *La Chureca* Garbage Dump Site in Managua, Nicaragua”. *Waste Management* 71: 565-577.  
doi:10.1016/j.wasman.2017.10.008.
- Harvey, David. 1990. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Hiernaux, Daniel y Alicia Lindón. 2008. “El trabajo de campo experiencial y el replantamiento de la periferia metropolitana: una interpretación socio-espacial de la economía popular periférica”. *Revista Internacional de Sociología (RIS)* 66 (50): 215-235.
- Hoornweg, Daniel y Perinaz Bhada-Tata. 2012. “What a Waste. A Global Review of Solid Waste Management”. Washington: The World Bank / Urban Development & Local Government.
- IDEXUD (Instituto de Extensión de la Universidad Distrital). 2016. *Informe estudio de costos y beneficios del modelo de aprovechamiento con inclusión social como política pública para la gestión de residuos sólidos en Bogotá*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Jaligot, Remi, David C. Wilson, Christopher R. Cheeseman, Berti Shaker y Joachim Stretz. 2016. “Applying Value Chain Analysis to Informal Sector Recycling: A Case Study of the Zabaleen”. *Resources, Conservation and Recycling* 114: 80-91.  
doi:10.1016/j.resconrec.2016.07.006.
- Kreith, Frank y George Tchobanoglous. 2002. *Handbook of Solid Waste Management*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Linzner, Roland y Ulrike Lange. 2013. “Role and Size of Informal Sector in Waste Management. A Review”. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Waste and Resource Management* 166: 69-83, mayo.  
doi:10.1680/warm.12.00012.

- Markgraf, Claire y Silpa Kaza. 2016. "Financing Landfill Gas Projects in Developing Countries". *Urban Development Series Knowledge Papers 23*. Washington DC: The World Bank.
- Medina, Martin. 2007. *The World's Scavengers: Salvaging for Sustainable Consumption and Production*. Lanham: AltaMira Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. "Serving the Unserved: Informal Refuse Collection in Mexico". *Waste Management and Research 23*: 390-397.  
doi:10.1177/0734242X05057698.
- Navarrete-Hernández, Pablo y Nicolás Navarrete-Hernández. 2018. "Unleashing Waste-Pickers' Potential: Supporting Recycling Cooperatives in Santiago de Chile". *World Development 101*: 293-310.  
doi:10.1016/j.worlddev.2017.08.016.
- Pardo Martínez, Clara Inés y William Alfonso Piña. 2016. "Solid Waste Management in Bogotá: The Role of Recycling Associations as Investigated through SWOT Analysis". *Environment, Development and Sustainability 6*: 1-20.  
doi:10.1007/s10668-016-9782-y.
- Parra, Federico. 2015. "Reciclaje: ¡sí, pero con recicladores! Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá". *Nota Técnica de WIEGO 9 (Políticas Urbanas)*.
- Polanyi, Karl. 2007. *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. México: FCE.
- Portes, Alejandro, Manuel Castells y Lauren A. Benton, comps. 1989. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Powrie, William y Paul Dacombe. 2006. "Sustainable Waste Management. What and How?" *Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Waste and Resource Management 159* (3): 101-116.  
doi:10.1680/warm.2006.159.3.101.
- Quijano, Aníbal. 2014. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rateau, Mélanie. 2017. "Conflictos de apropiación de residuos reciclables e innovaciones socio-institucionales en Lima". *Territorios 37*: 61-80.  
doi:dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5086.
- Roig, Alexandre. 2017. "La economía política de lo popular como fuente de derechos sobre lo público". En *Economía popular desde abajo*, coordinado por César Giraldo. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Las deudas de la economía popular". *Economía popular ¿qué es y para dónde va en Bogotá?* Bogotá: IPES.

- Rosaldo, Manuel. 2015. "Revolution in the Garbage Dump: The Political and Economic Foundations of the Colombian Recycler Movement (1986-2011)". *Social Problems* 63 (3): 351-372.
- Roy, Ananya. 2009. "Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization". *Planning Theory* 8 (1): 76-87.  
doi:10.1177/1473095208099299.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Post-Liberalism: On the Ethico-Politics of Planning". *Planning Theory* 7 (1): 92-102.  
doi:10.1177/1473095207087526.
- Samson, Melanie. 2015a. "Accumulation by Dispossession and the Informal Economy. Struggles over Knowledge, Being and Waste at a Soweto Garbage Dump". *Environment and Planning D: Society and Space* 33 (5): 813-830.  
doi:10.1177/0263775815600058.
- \_\_\_\_\_. 2015b. "Forging a New Conceptualization of "The Public" in Waste Management". *WIEGO Working Paper* 32, febrero.
- Scheinberg, Anne, Jelena Nestic, Rachel Savain, Pietro Luppi, Portia Sinnott, Flaviu Petean y Flaviu Pop. 2016. "From Collision to Collaboration. Integrating Informal Recyclers and Re-use Operators in Europe: A Review". *Waste Management and Research* 34 (9): 820-839.  
doi:10.1177/0734242X16657608.
- Scheinberg, Anne y Michael Simpson. 2015. "A Tale of Five Cities: Using Recycling Frameworks to Analyse Inclusive Recycling Performance". *Waste Management & Research*.  
doi:10.1177/0734242X15600050.
- Sembing, Emenda y Vilas Nitivattananon. 2010. "Sustainable Solid Waste Management toward an Inclusive Society: Integration of the Informal Sector". *Resources, Conservation and Recycling* 54: 802-809.  
doi:10.1016/j.resconrec.2009.12.010.
- UAESP (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos). 2016. *Informe Plan de Inclusión Para la Población Recicladora. 2 Trimestre de 2016*. Bogotá.
- Vergara, Sintana E. y George Tchobanoglous. 2012. "Municipal Solid Waste and the Environment: A Global Perspective". *Annual Review of Environment and Resources* 37 (1): 277-309.  
doi:10.1146/annurev-environ-050511-122532.
- Villanova, Nicolás. 2014. "Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas. Ciudad de Buenos Aires, 2001-2012". *Trabajo y Sociedad* 23: 67-91.
- Wanderley, Fernanda. 2007. *La economía solidaria en la economía plural*. La Paz: Plural Editores.
- Wilson, David C., Ljiljana Rodic, Michael J. Cowing, Costas A. Velis, Andrew D. Whiteman, Anne Scheinberg, Recaredo Vilches, Darragh Masterson, Joachim

- Stretz y Barbara Oelz. 2015. "Wasteaware. Benchmark Indicators for Integrated Sustainable Waste Management in Cities". *Waste Management* 35: 329-342. doi:10.1016/j.wasman.2014.10.006.
- Zapata, Patrik y María José Zapata. 2015. "Producing, Appropriating and Recreating the Myth of the Urban Commons". *Urban Commons Rethinking the City*: 92-108. Abingdon: Routledge Journals / Taylor & Francis Ltd.

## Documentos legales

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 564 de 2012. Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012. Registro Distrital 5022 de diciembre 10 de 2012.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 548 de 2015. Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones. Modificado parcialmente por el art. 1, Decreto Distrital 227 de 2016, Derogado por el Art. 8 Decreto 495 de 2016. Registro Distrital 5740 de diciembre 23 de 2015.
- Concejo de Bogotá D.C. Proyecto de acuerdo 249 de 2013. Por medio del cual se institucionaliza en el Distrito Capital el Programa de Basura Cero. Acceso el 22 de octubre de 2016.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54891>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41433 del 11 de julio de 1994.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Diario Oficial 49358 del 9 de junio de 2015.
- Corte Constitucional. Sentencia C-724/03 de 2003. Acceso el 10 de octubre de 2017.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-724-03.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-293/10 de 2010. Acceso el 3 de abril de 2016.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-293-10.htm>
- Corte Constitucional. Auto 366/14 de 2014. Acceso el 5 de octubre de 2017.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2014/A366-14.htm>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto 596 del 11 de abril de 2016. Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el

régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial 49523 del 26 de mayo de 2015.

Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 53788 del 3 de septiembre 2014. Acceso el 12 de noviembre de 2017.

<http://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/RESOLUCION%20No%2053788%20-%20UAESP-EAAB%20Y%20AGUAS%20DE%20BOGOTA.pdf>