

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



EL DESBALANCE DE INTERESES EN LA PROMOCIÓN DE UN ODS: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGREGACIÓN EN LA FUENTE Y RECOLECCIÓN SELECTIVA EN VILLA EL SALVADOR (2017-2019)

Tesis para optar al Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política

Presenta la Bachiller

VIVIANA JUSSET REY CESPEDES

Presidente: Edwin Cohaila Ramos

Asesor: Bruno Portillo Seminario

Lectora: Mildred Rooney Paredes

Lima – Perú

Diciembre de 2023



UARM
Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

Anexo N.º 3 - Reglamento General de Grados y Títulos de Pregrado y Posgrado
Aprobado por Resolución Rectoral No 194-2022-UARM-R y modificado por
Resolución Rectoral No 040-2023-UARM-R

INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.
CONSEJEROS
Pte.

De nuestra consideración:

Por la presente nos dirigimos a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por REY CÉSPEDES, Viviana Jusset, quien solicita la obtención de su Título Profesional a través de la sustentación de sustentación de Tesis.

El producto académico elaborado tiene como título: El desbalance de interés en la promoción de un ODS: La implementación del programa de segregación en la fuente y recolección selectiva en Villa el Salvador (2017-2019)

Por tanto, en nuestra condición de Asesor de producto académico y de integrante de la ~~Comisión de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Sociales~~.. respectivamente, declaramos que el producto académico de REY CÉSPEDES VIVIANA JESSET ha sido examinado con el programa antiplagio *Turnitin* para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 15 % de similitud, el cual proviene de fuentes de información que han sido debidamente citadas o reconocidas utilizando las normas del sistema APA.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 28. del mes de noviembre de 2023

Atentamente,

Bruno Ricardo Portillo Seminario
Asesor

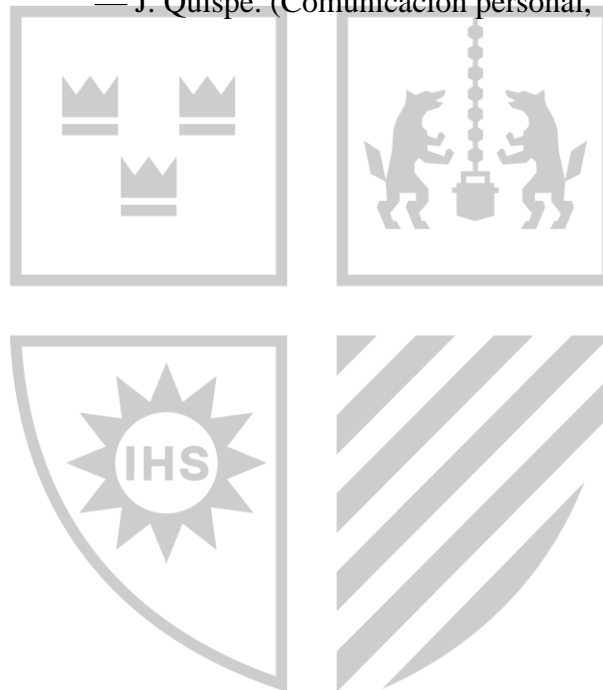
Eduardo Ernesto Vega Luna
Presidente/ secretario de la Comisión

*Conforme a lo establecido en el documento de identidad

EPÍGRAFE

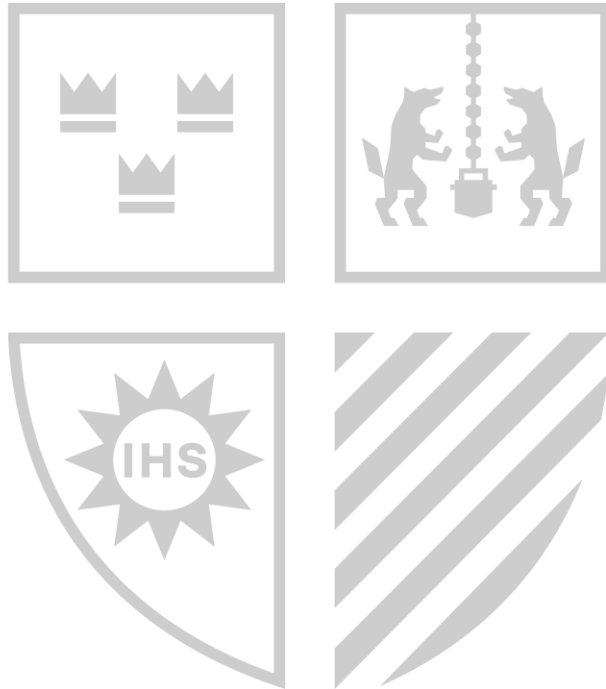
“Hace 12 años que se implementó la ley, pero no avanzamos nada, ni siquiera ningún artículo, más bien estamos siendo pisoteados, ya vulnerados por las empresas privadas operadoras de residuos sólidos. Entonces, ¿qué hemos hecho?”

— J. Quispe. (Comunicación personal, 7 de octubre de 2022)



DEDICATORIA

A todas las personas que me apoyaron y alentaron en cada retroceso-avance que di a lo largo de la realización de esta tesis.



AGRADECIMIENTO

Este trabajo fue subvencionado por el CONCYTEC a través del programa PROCIENCIA en el marco del concurso “Proyectos de Investigación Aplicada en Ciencias Sociales”, según contrato [PE501078629-2022-PROCIENCIA].

Agradezco al equipo de investigación del IEP, especialmente a Omayra. Así como también la orientación de los profesores, Adriana Urrutia y Romeo Grompone; especialmente, a mi asesor Bruno Portillo, quien no solo se preocupó por mis avances, sino por mi salud mental.

Esta tesis fue posible gracias a los conocimientos y experiencias de los recicladores de Villa El Salvador, como de todos los entrevistados quienes me brindaron valioso espacio de su tiempo.

Finalmente, agradezco a mi red de apoyo compuesta por amigos y familia.

RESUMEN

Esta investigación se centra en analizar la capacidad del Estado para promover el desarrollo sostenible, que abarca las dimensiones económica, social y ambiental. Profundiza en cómo los intereses de los actores de los distintos sectores involucrados (estatal, sociedad civil organizada y sector privado empresarial) influyen en esta capacidad. Para ello, se estudia la implementación del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva que posee como objetivo central la generación de puestos de empleo decente para la población recicladora en Villa El Salvador durante los años 2017-2019. Durante este período, el Estado desempeñó un rol crucial en la dinamización del mercado de residuos sólidos. Así se observa cómo los intereses de los actores involucrados interactúan a partir de sus recursos y las reglas institucionales existentes, y cómo ello afecta la acción estatal.

Palabras clave: capacidad estatal, grupos de interés, ODS 8, empleo decente

ABSTRACT

This research analyzes state capacity to drive sustainable development, encompassing economic, social, and environmental dimensions. It explores how the interests of actors across diverse sectors (the state, organized civil society, and the private business sector) influence this capacity. The study focuses on the implementation of the "Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva," which has the primary aim of generating quality employment for waste picker populations in Villa El Salvador from 2017 to 2019. Throughout this period, the state played a pivotal role in energizing the solid waste market. This illustrates how the interests of the involved actors interact based on their resources and existing institutional rules, and how this affects state action.

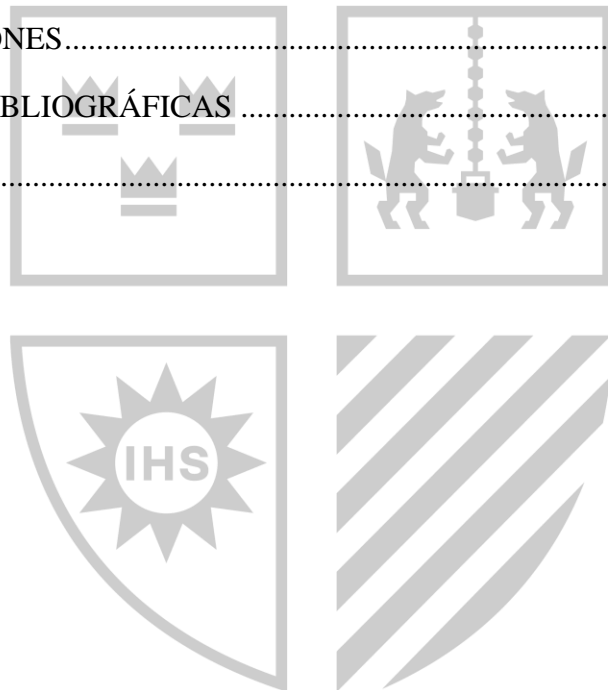
Keywords: state capacity, stakeholder, SDG 8, decent work,

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	16
CAPÍTULO I: LA COMPLEJIDAD DE LA INTERACCIÓN DE LOS ACTORES ...	24
1.1. Componentes y condiciones para la generación de empleo decente	24
1.1.1. Formalidad laboral	25
1.1.2. Inclusión social	26
1.1.3. La multidimensionalidad de la formalización e inclusión de los recicladores	28
1.2. El Estado y desarrollo sostenible	31
1.2.1. La discusión sobre el paradigma de desarrollo sostenible	31
1.2.2. ODS 8: Trabajo decente y Crecimiento Económico	34
1.2.3. Economía circular (EC)	36
1.3. Gobernanza: El Estado y la sociedad	38
1.3.1. La capacidad del Estado como componente fundamental	41
1.3.2. La arena política: actores, recursos y reglas institucionales	44
1.3.3. Actores de interés	47
1.4. El sector de residuos sólidos	50
1.4.1. Gestión y manejo de residuos sólidos	50
1.4.2. Recicladores de base	51
1.4.3. Mercado de residuos sólidos	52
CAPÍTULO II: MODELO DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA	56
2.1. Propuesta de modelo de análisis	56
2.2. Metodología	62

2.2.1. Selección del área de estudio y actores.....	64
2.2.2. Fuentes primarias	66
2.2.3. Fuentes secundarias y limitaciones.....	67
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS, INSTITUCIONALES Y LOCALES DEL CASO.....	69
3.1. Los 2000: La normativa nacional desconectada del contexto local.....	69
3.1.1. La Ley General de los Residuos Sólidos	69
3.1.2. Emergencia de la actividad económica del reciclaje en Villa El Salvador.....	71
3.1.3. La cooperación internacional, la Municipalidad, las OSC y los recicladores: El Proyecto “Bono Verde”	72
3.2. La segunda etapa: la sincronización de la normativa nacional con el contexto local, el PSF-RS y Ciudad Saludable	74
3.2.1. La creación del MINAM, Ciudad Saludable y el surgimiento de la Ley del Reciclador	74
3.2.2. La Ley del Reciclador: el surgimiento del PSF-RS.....	75
3.2.3. Instrumentos de gestión local para la implementación del PSF-RS	77
3.2.4. La consolidación de Ciudad Saludable como actor clave en el sector	80
3.3. La tercera etapa: la búsqueda de dinamizar el mercado de residuos sólidos.....	86
3.3.1. La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y nuevos instrumentos de gestión para la transición hacia una economía circular.....	86
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA INTERACCIÓN DE LOS ACTORES ESTATALES, SOCIALES Y ECONÓMICOS DENTRO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PSF-RS EN VILLA EL SALVADOR DURANTE LOS AÑOS 2017-2019.....	91
4.1. EL Programa de Recolección Selectiva de Villa El Salvador (PROGRESEVES)..	91
4.2. La capacidad del gobierno distrital para la implementación del PSF-RS.....	95
4.3. Fuentes de fortaleza para la capacidad gubernamental distrital	103
4.3.1. La tensa cooperación entre la Municipalidad y las asociaciones de recicladores	103
4.3.2. La cooperación necesaria entre la Municipalidad y las OSC	111

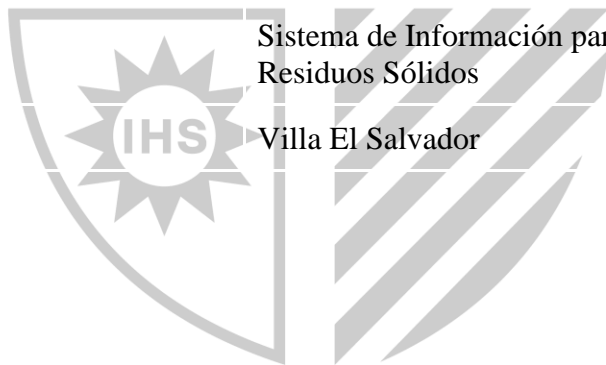
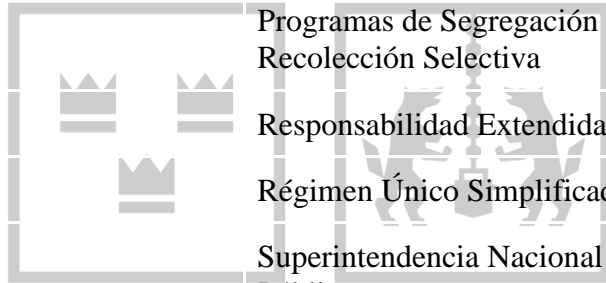
4.3.3. El involucramiento limitado del sector privado empresarial	119
4.4. Tras diez años de PSF-RS: una mirada a las condiciones laborales de la población recicladora.....	129
4.4.1. Seguridad y salud laboral.....	129
4.4.2. Salario mínimo y aseguramiento social	132
4.4.3. La productividad y competitividad del empleo	134
4.4.4. Negociación colectiva con la Municipalidad y con las empresas.....	135
4.4.5. Conclusión	136
CONCLUSIONES	137
RECOMENDACIONES.....	140
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141
ANEXOS	156



ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

ACAVIDA:	Asociación de recicladores Cambio de Vida en Avance
APL:	Acuerdos de Producción Limpia
CAMVES:	Comisión Ambiental Municipal de Villa El Salvador
CONAM:	Consejo Nacional del Ambiente
EC:	Economía Circular
ECOEMPRESAS:	Programa Municipal ECOEMPRESAS
EO-RS:	Empresas Operadoras de Residuos Sólidos
EPP:	Equipo de Protección Personal
FENAREP:	Federación Nacional de Recicladores del Perú
FOVIDA:	Organización de la Sociedad Civil Fomento de la Vida
GSCGA	Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental
GIRS:	Gestión Integral de Residuos Sólidos
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Información
MEF:	Organización Internacional del Trabajo
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINSA:	Ministerio de Salud
MNRP:	Movimiento Nacional de Recicladores del Perú
MYPE:	Micro y Pequeña Empresa
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil
PI:	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PMRS:	Plan de Manejo de Residuos Sólidos
PP 0036:	Programa Presupuestal 0036 “Gestión Integral de residuos sólidos”
PSF-RS:	Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva
REP:	Responsabilidad Extendida del Productor
RUS:	Régimen Único Simplificado
SUNARP:	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
SIGERSOL:	Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos
VES:	Villa El Salvador

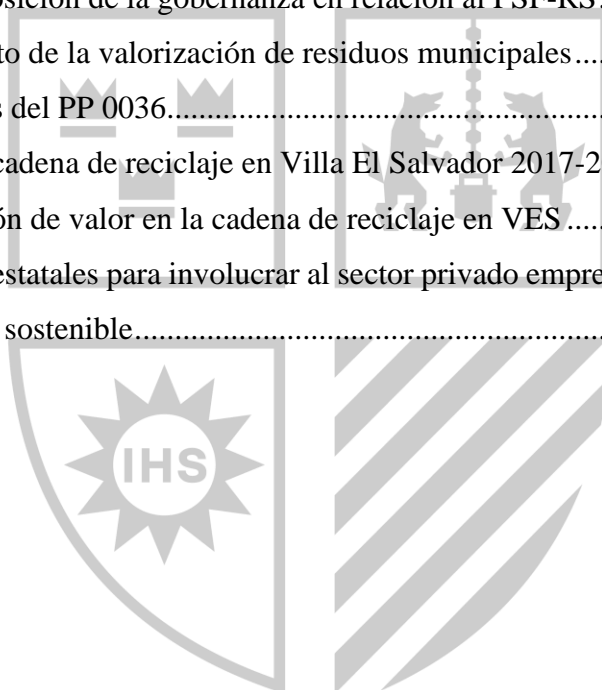


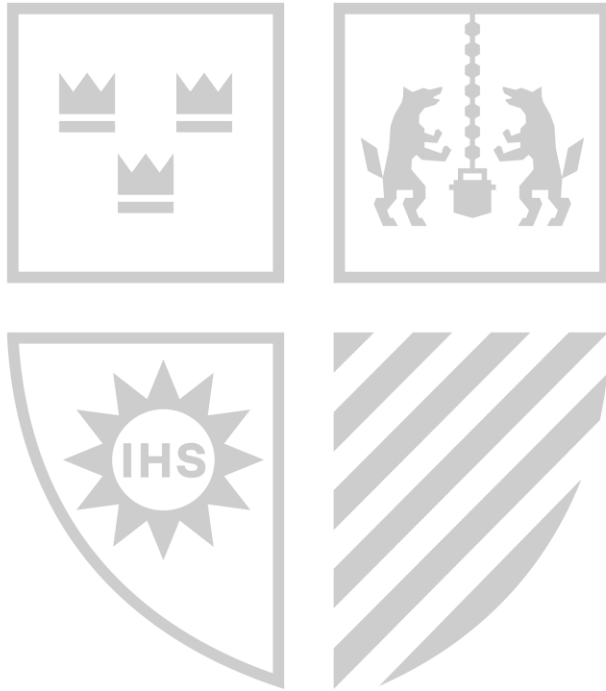
ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Clasificación de los recicladores.....	51
Tabla 2 Actores que intervienen en el mercado de residuos sólidos	53
Tabla 3 Operacionalización de capacidad estatal	58
Tabla 4 Operacionalización de incidencia de OSC.....	60
Tabla 5 Operacionalización del involucramiento del sector privado.....	60
Tabla 6 Operacionalización del trabajo decente	61
Tabla 7 Morosidad en el pago de los arbitrios municipales por estrato socioeconómico	70
Tabla 8 Funciones de actores estatales en la gestión de residuos sólidos.....	76
Tabla 9 Indicador de integración de los recicladores en la meta de gestión de residuos sólidos	79
Tabla 10 Objetivos de Ciudad Saludable.....	84
Tabla 11 Programa ProReciclador	85
Tabla 12 Funciones de los actores estatales relacionados a la gestión de residuos	87
Tabla 13 Actores operadores en el manejo de residuos sólidos.....	88
Tabla 14 Programas municipales que institucionalizan el mercado de reciclaje.....	92
Tabla 15 Composición de organizaciones de recicladores VES.....	94
Tabla 16 Programa de Incentivo a la Mejora de Gestión Municipal	98
Tabla 17 Recursos económicos obtenidos por el PP 0036	99
Tabla 18 Competitividad de las asociaciones de recicladores	134

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Interacción de los sistemas complejos que componen el desarrollo sostenible	33
Figura 2 Dimensiones del empleo verde	36
Figura 3 Reciclaje de residuos sólidos a nivel global.....	53
Figura 4 La composición de la gobernanza en relación al PSF-RS.....	58
Figura 5 Incremento de la valorización de residuos municipales.....	66
Figura 6 Productos del PP 0036.....	79
Figura 7 Ciclo de cadena de reciclaje en Villa El Salvador 2017-2019	95
Figura 8 Generación de valor en la cadena de reciclaje en VES	124
Figura 9 Medidas estatales para involucrar al sector privado empresarial en la transición hacia una economía sostenible.....	128





INTRODUCCIÓN

En Perú durante muchos años las políticas de gestión de residuos sólidos se enfocaron en la recolección y evacuación, por lo cual la acción estatal se caracterizó por buscar garantizar un entorno ordenado y limpio al mismo que se minimizaba los riesgos inmediatos relacionados con la exposición directa a los residuos (Durand, 2011). En consecuencia, fue represiva hacia los recicladores y el reciclaje no formó parte de sus prioridades (Rateau, 2017). En el año 2000, la Ley General de Residuos Sólidos¹ adjudicó esta gestión a los gobiernos locales e impuso estrictas condiciones para participar en la actividad del reciclaje, que en la práctica sólo permitió al sector privado participar² y se dejó al margen a los recicladores³ (Rateau y Tovar, 2019).

Para los 2000, bajo una emergente preocupación medioambiental, la discusión académica e institucional sobre cómo avanzar hacia un desarrollo sostenible centró su atención en el reciclaje informal y abogó por la inclusión de los recicladores (Rateau, 2017). Dentro de este marco, impulsado a nivel nacional principalmente por organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁴ como Ciudad Saludable, el Estado peruano reconoció la actividad laboral mediante la Ley del Reciclador⁵ en el 2009 con el fin de formalizar e integrar a los recicladores en la gestión de residuos sólidos a través de los Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de los Residuos Sólidos (PSF-RS) (Rateau y Tovar, 2019). Asimismo, se declaró que el objetivo de los PSF-RS

¹ Ley N° 27314.

² Si bien la Ley promovió la participación de la sociedad civil organizada se debía cumplir estrictos criterios empresariales y de sostenibilidad y estar debidamente inscritos con el Ministerio de Salud (Madueño, 2011), esto se traducía en una participación limitada.

³ La Ley también señala que para conformar una micro y pequeña empresa (MYPE) dedicada a prestar servicios de residuos sólidos se debía contar con métodos o tecnologías que cumplieran con asegurar calidad ambiental y salud, como sistemas especiales para el almacenamiento y transporte de residuos, contar con una póliza de seguro, entre otros.

⁴ En esta tesis, en lugar de usar el término organización no gubernamental (ONG) se estará usando el término de organizaciones de la sociedad civil (OSC) por cuestión de mayor claridad al referirnos al tipo de actor.

⁵ Ley N° 29419 - Ley que Regula La Actividad de los Recicladores.

es desarrollar una gestión integral de residuos sólidos “como base de la cadena productiva del reciclaje, generando inclusión socioeconómica de los recicladores a través de puestos de trabajos dignos” (artículo 25⁶). Así, el Estado amplió el acceso de los recicladores al mercado formal de residuos sólidos. Entre las diversas acciones estatales, la más crucial se dio a partir del año 2011, ya que desde entonces brinda incentivos económicos a las Municipalidades para la implementación de los PSF-RS y, de este modo, alentar la formación de una cadena formal de reciclaje y de una conciencia ambiental en la ciudadanía (MINAM [Ministerio del Ambiente], s.f.a)⁷.

En el año 2017, con la Ley Gestión Integral de Residuos Sólidos⁸, el Estado anunció su interés en dinamizar el mercado de residuos sólidos, fomentar las inversiones y el uso de tecnologías para incrementar el valor agregado (MINAM, s.f.b), lo cual favorece la participación del sector privado (Rentería, 2019). Asimismo, esta ley se cimenta en el principio de la economía circular, que busca la minimización de la generación de residuos sólidos y optimizar su reintegración en la cadena productiva. Además, resalta la responsabilidad extendida de los grandes generadores de residuos (las empresas). Esto configura un nuevo escenario para la cadena de valor del reciclaje en el cual el Estado busca dinamizar este mercado, al tiempo que garantiza la inclusión de las asociaciones de recicladores (Sachs, 2015). Sin embargo, a pesar que desde 2017⁹ la valorización de residuos sólidos se ha incrementado, el porcentaje de recicladores que trabajan en condiciones informales es del 98% (Defensoría del Pueblo, 2019).

Al respecto, la literatura a nivel nacional es activa para abordar las condiciones de vida de los recicladores en la ciudad de Lima. Los principales argumentos de esta literatura que busca explicar la baja cifra de formalización e integración de la población recicladora se pueden agrupar en torno a cuatro ejes: (i), política pública; (ii), desarrollo organizativo; (iii), mercado; (iv), aspectos culturales.

Desde el primer eje, para explicar esta cifra; en primer lugar, se ha argumentado que el diseño de la política pública se ha visto fuertemente influenciada por la OSC Ciudad Saludable (en adelante Ciudad Saludable) (Giraldo, 2016; Adrianzen, 2017), que si bien responde a un interés de mejorar las condiciones de vida de los recicladores, posee una posición parcializada respecto a la problemática y habría limitado la agregación de

⁶ Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM, Reglamento de la Ley del Reciclador.

⁷ Esto en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA) 2011-2021.

⁸ Decreto Legislativo N° 1278.

⁹ Véase figura 5. La cantidad de toneladas de reciclaje a partir del 2016 se triplicó para el año 2019.

intereses que no se encuentren alineadas a las suyas (Madueño, 2011). En segundo lugar, la política se ha enfocado más en resaltar la dimensión ambiental de una gestión de residuos sólidos que integre a los recicladores, pero ha descuidado la dimensión laboral y económica de la problemática, lo cual se refleja en una falta de trabajo en profesionalización de esta actividad laboral (y de los derechos conlleva), como de su inclusión tributaria y financiera (Giraldo, 2016). Finalmente, el diseño de la política tampoco contempló las debilidades del ente ejecutor de los PSF-RS, de las Municipalidades, al no brindar recursos económicos y asegurar una *expertise*, lo se refleja en la debilidad de la implementación y sus resultados. A ello, se suma la ausencia de espacios de diálogo entre los participantes, como acceso a información actualizada y clara sobre el PSF-RS, lo cual ha resultado en un bajo compromiso y reconocimiento de sus beneficios sociales y ambientales (López, 2013; Bazán, 2014).

Desde el segundo eje, se propone como mecanismo explicativo la lógica de acción de los recicladores, que ha sido caracterizada como individualista y orientada a los beneficios a corto plazo (Madueño, 2011; Oshige, 2015; Regis, 2018). Esta se origina en su necesidad de éxito individual en su labor, lo que genera una competencia entre los recicladores por los materiales reciclables, finalmente al ser una actividad laboral de supervivencia difícilmente existe una proyección a largo plazo (Oshige, 2015; Rateau, 2017; Rentería, 2019). Sin embargo, se ha cuestionado esta caracterización como inherente a los recicladores y se ha señalado que esta lógica de acción responde a la situación socioeconómica inicial de los recicladores; sin embargo, otras experiencias han demostrado que si se fomenta la confianza entre los miembros, trabajan en equipo, cuentan con activos fijos (camiones, centros de acopio y maquinaria) y alianzas con otros actores, esta lógica pasa a ser colectiva y que permite asumir metas a largo plazo como el volverse una empresa dedicada al reciclaje (Adrianzen, 2017; Rentería, 2019).

Desde el tercer eje, se ha demostrado que no solo basta la organización de los recicladores en una asociación para consolidar la misma, sino también que esta debe ser rentable. Para ello, el trabajo colectivo es fundamental para la división eficiente de tareas y transferencia de responsabilidades entre los miembros (Rentería, 2017), lo que aumenta la eficacia en el manejo de residuos sólidos; en consecuencia, contribuye a fortalecer su posición negociadora en el mercado (Adrianzen, 2017; Rentería, 2019). Además, deben establecer relaciones y acuerdos con actores externos como Municipalidades u OSC que les brinden apoyo financiero, logístico y técnico (Rentería, 2019). Asimismo, deben poseer activos fijos (camiones, centros de acopio y equipamiento) para poder operar en

las rutas de recolección selectiva empresariales, pues las empresas son las fuentes principales de residuos sólidos reciclables más rentables, por la cantidad y calidad del material (Adrianzen, 2017). Desde la última dimensión, la cultural, se destaca que persiste una percepción negativa y estigmatizante hacia los recicladores tanto de las autoridades locales como por parte de los vecinos, además de una baja cultura de reciclaje, lo que finalmente ha limitado su participación en el PSF-RS (López, 2013).

A partir de esta revisión bibliográfica a nivel nacional sobre la problemática desde los ejes nombrados, se pone en relieve que la inclusión de los recicladores es multidimensional como ha sido resaltado por la literatura regional e internacional (Tovar, 2019, Charles, 2019; Gutberlet, 2020; especialmente por la investigación realizada por la EIU, 2017). En esta, se subraya el importante rol que ha jugado el Estado. Sin embargo, la capacidad estatal ha presentado dificultades para implementar la normativa, por no contar con *expertise* y presupuesto (Giraldo, 2016). Asimismo, a nivel regional, en la ciudad de Bogotá (Rateau y Tovar, 2017; Tovar, 2019) y Sao Paulo (Gutberlet, 2021) a partir de la intervención estatal y los recicladores organizados se han logrado avances significativos, sin embargo, el tejido de estas organizaciones se ve debilitado debido a la oscilación del apoyo estatal (debido a cambio de autoridades por ejemplo), como también debido a la falta de acceso a financiamiento, activos fijos básicos (centro de acopios y maquinaria) y/o los requisitos que deben cumplir conforme crecen sin que se vea compensado con apoyo o beneficios laborales, lo que no ha limitado la consolidación de las organizaciones, lo que se refleja en su incidencia política y su participación en el mercado. Por ello, si bien la intervención estatal es condición necesaria, no es suficiente. A través la revisión de literatura nacional (Adrianzen, 2017; Rentería, 2019) y regional (EIU, 2017; Tovar, 2019; Gutberlet 2021), se ha demostrado que tampoco basta con la organización de los recicladores para consolidarse y poder participar en el mercado de manera formal, sino que deben superar las limitaciones mencionadas. En ese sentido, el caso de Buenos Aires (Gutberlet et al, 2017; Sarandón y Schamber, 2019) y Tanzania (Charlie, 2019) resultan iluminadores al demostrar que resulta clave el involucramiento de otros actores relevantes y de sus intereses, especialmente del sector privado empresarial, que contribuye a la inclusión de los recicladores, pues al trabajar en conjunto se aumenta en general la productividad y competitividad de la cadena de valor del reciclaje (Charles, 2019).

Al abordar un problema público desde un enfoque de desarrollo sostenible se reconoce su multidimensionalidad por lo que no se puede entender ni resolver

adecuadamente si se relega una de sus dimensiones. Esto quiere decir, que al proponer que la inclusión de los recicladores se da a través de la generación de empleo decente — es decir, a través de un objetivo de desarrollo sostenible—, se reconoce que este es un problema público que se debe abordar desde lo económico, social, ambiental y político; en consecuencia, involucra no solo actores estatales, sino también sociales y económicos (Sachs, 2015). En ese sentido, desde la literatura de la gobernanza (Sachs, 2015; Porras, 2016; Lanegra, 2019), se argumenta que la implementación de una política pública relacionada a un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere de arreglos institucionales que permitan la acción colectiva y, por ende, de cooperación de estos actores relevantes. Especialmente, Sachs (2015) resalta el involucramiento del sector privado empresarial debido a su gran capacidad de incidencia y la responsabilidad que ello implica. De manera similar, la literatura sobre economía circular y responsabilidad corporativa social y ambiental (Gutberlet et al, 2017; Polanco et al, 2016; Geissdoerfer et al, 2017; Gutberlet y Careño, 2020) hace hincapié en el rol de las empresas para fortalecer la cadena de recolección y reciclaje en el país. Finalmente, la literatura de la capacidad estatal ha identificado como fuente de fortalecimiento para la implementación de políticas públicas el involucramiento de actores socioeconómicos estratégicos e interesados (Evans, 1996; Mann, 2007; Soifer y Vom Hau, 2008, Soifer, 2008, Migdal, 2012; Altman y Luna, 2012; Dargent, 2014) especialmente si se está frente a un Estado débil como ha sido categorizado el peruano (Dargent y Urteaga, 2016; Augusto, Dargent y Rousseau, 2017).

Por ello, esta tesis plantea la pregunta de investigación, ¿cómo la relación entre el Estado y los grupos sociales interesados (y potencialmente interesados) influye en la adecuada implementación del PSF-RS? Asimismo, esta pregunta se desglosa en las siguientes subpreguntas, ¿cómo las dinámicas de poder dentro de la acción estatal, que se dan a partir de los recursos a disposición y las reglas institucionales, afectan la participación de otros actores relevantes en la implementación del PSF-RS? Finalmente, ¿cómo estas dinámicas de poder que se reflejan en la implementación del PSF-RS han impactado las condiciones laborales de la población recicladora formalizada?

A la luz de las propuestas teóricas sintetizadas y señaladas en el anterior párrafo, como también con base en los datos recolectados, la hipótesis de esta tesis se centra en la relación entre el Estado y los grupos sociales interesados en la implementación de políticas públicas, específicamente en el contexto del PSF-RS en Villa El Salvador (2017-2019). Se plantea que, aunque estos grupos comparten objetivos con la acción estatal y

se beneficien de su fortalecimiento para la implementación de la política pública, esta relación puede generar dinámicas de poder y dependencia complejas, particularmente en el contexto de un Estado peruano caracterizado por su debilidad y el desequilibrio de capacidad de incidencia de otros actores interesados relevantes.

El objetivo general de esta investigación es analizar los mecanismos institucionales de gobernanza para la implementación del PSF-RS en Villa El Salvador y su impacto en las condiciones laborales de los recicladores formalizados. Los objetivos específicos: (i), identificar y describir cómo funcionan estos mecanismos entre los actores estatales y las organizaciones de la sociedad civil; (ii), explorar y analizar los mecanismos institucionales que faciliten la colaboración entre el Estado y el sector privado empresarial en relación a la inclusión de las asociaciones de recicladores en el mercado de residuos sólidos; (iii), analizar el impacto de la dinámica de poder en la implementación del PSF-RS sobre las condiciones laborales de los recicladores, específicamente si se han mejorado en términos de empleo decente.

Relevancia académica y social

Con el fin de contribuir en la agenda pública y académica enfocada en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 —esta es una agenda que aborda una transición multidimensional hacia la sostenibilidad que fue propuesta por Naciones Unidas y el Estado peruano ratificó su compromiso con esta en el año 2016—, como también a los estudios sobre procesos de formalización en países en desarrollo y con alta informalidad como el Perú, se ha propuesto estudiar el proceso de generación de empleos decentes (ODS 8) de los recicladores a través de los PSF-RS en el distrito de Villa El Salvador durante el período 2017-2019.

Este estudio resulta pertinente en un escenario nacional, donde la gestión de residuos sólidos es deficiente (Aparcana, 2016), especialmente en las periferias (Alegre y Zucchetti, 2021), y posee una alta morosidad en arbitrios para la limpieza pública (entre un 60 y 70%) a lo cual se suma una baja cultura ambiental (Alegre, 2018). Por lo que la mejora de las condiciones de la actividad laboral del reciclaje se presenta como una posibilidad no solo de generar puestos de empleo verde, sino de empleo decente que contribuya a la conservación del ambiente, el crecimiento económico y la inclusión social (UN-PEI¹⁰, 2020), como también abre las puertas a una industria de reciclaje que sea

¹⁰ United Nations Environment Programme Poverty-Environment Initiative.

suministrada formalmente por este primer eslabón (Navarrete-Hernández y Navarrete-Hernández, 2018). Asimismo, se presenta como una oportunidad para alcanzar objetivos sociales al proporcionar puestos de trabajo e ingresos importantes para sectores marginalizados (Navarrete-Hernández y Navarrete-Hernández, 2018). En ese sentido, la atención de este fenómeno puede mejorar la calidad de vida de aproximadamente unos 180,000 recicladores y alrededor de 500,000 personas que dependen económicamente de esta actividad (MINAM, 2019). Finalmente, lo expuesto también conlleva naturalmente a una oportunidad para mejorar la calidad de vida en las ciudades (UN-PEI, 2020) que contribuya al logro de la Agenda ODS 2030 y la construcción de empresas y economías sustentables (OIT [Organización Internacional del Trabajo, 2021]).

Síntesis de la propuesta metodológica

La metodología propuesta para esta investigación se basa en dos enfoques teóricos principales y tres aproximaciones metodológicas clave. Desde una perspectiva teórica, que se erige sobre la visión analítica y compleja del desarrollo sostenible (Sachs, 2015) y la visión dinámica y compleja de la gobernanza (Porrás, 2016). Estos enfoques brindan las herramientas conceptuales clave para abarcar la complejidad que implica la implementación de una política pública relacionada a un ODS, como las complejas relaciones de poder entre actores estatales y no-estatales que se reflejan en dicha implementación.

En ese sentido, la metodología se basa en tres aproximaciones metodológicas clave. En primer lugar, una aproximación cualitativa, ya que permite conservar y reflejar los datos locales recabados, desarrollar explicaciones coherentes con base principalmente en las perspectivas y experiencias desde los propios actores, y contextualizar el proceso estudiado (Hernández, Fernández y Baptista, 2010). Asimismo, la flexibilidad de esta aproximación es que permite la inclusión de datos cuantitativos para respaldar las afirmaciones cualitativas. En segundo lugar, una aproximación de políticas públicas, que enfatiza el desarrollo analítico en torno a los actores involucrados en el desarrollo de las políticas públicas, y cómo sus interacciones e intereses influyen en los resultados de la acción estatal (Barreto, Cerón y Fernández, 2010). En tercer lugar, una aproximación de estudio de caso, ya que permite analizar en profundidad y de manera contextualizada el hecho social, aunque ello puede implicar identificar y considerar múltiples variables (Yin, 2018), se han desarrollado tres supuestos teóricos que han guiado la recopilación y el análisis de los datos.

La recolección de datos se realizó principalmente en Villa El Salvador. Se diseñó y se hizo uso de las siguientes herramientas; entrevistas semiestructuradas, observación participante y notas de campo. Asimismo, se recopilaron datos cuantitativos de fuentes secundarias como el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la OSC Fomento de la Vida (FOVIDA).

Estructura de la tesis

En el primer capítulo, se establece el marco teórico para comprender la interacción entre los actores en la política pública. Se comienza explorando conceptos claves relacionados a la formalización laboral en el sector del reciclaje. A continuación, se ahonda en el enfoque de desarrollo sostenible y en la propuesta de buena gobernanza. En una segunda parte, se explora las teorías de Ciencia Política que explican la relación Estado-sociedad. Esto brinda una base teórica para comprender dicha interacción que es constitutiva de un proceso de gobernanza. Finalmente, se presentan aspectos conceptuales y empíricos específicos del sector de residuos sólidos.

En el segundo capítulo, se presenta la propuesta de modelo de análisis para el caso de estudio donde se hace hincapié en los recursos y las reglas institucionales que estructuran las dinámicas dentro del proceso político. Después, se expone la propuesta metodológica de manera amplia.

En el tercer capítulo, se describe y analiza el contexto en el cual se desarrollan las interacciones entre los actores involucrados en el PSF-RS en Villa El Salvador. Se explora las condiciones laborales de los recicladores previas con un fin comparativo con el período de estudio. Después, se describen las transformaciones institucionales en el sector del reciclaje, ya que delinea el marco de acción de los actores, como también se identifica sus actores claves.

En el último capítulo, se analiza las dinámicas de poder en la implementación del PSF-RS y cómo influyen en las condiciones laborales de los recicladores en Villa El Salvador durante 2017-2019. Este análisis se fundamenta en tres supuestos teóricos: (i), la debilidad de la capacidad estatal para implementar el PSF-RS; (ii), las dinámicas de poder entre los actores estatales y los actores sociales interesados, y cómo ello puede limitar la implementación adecuada del PSF-RS; (iii), la falta de mecanismos institucionales específicos para involucrar al sector privado empresarial en el PSF-RS afecta la capacidad estatal para promover empleos decentes para los recicladores.

CAPÍTULO I: LA COMPLEJIDAD DE LA INTERACCIÓN DE LOS ACTORES

En este capítulo se presenta el marco teórico del cual se han derivado los supuestos que permiten explicar la interacción entre los actores involucrados en la política pública. La primera parte, posee un propósito más esclarecedor, gira en torno a los componentes analíticos cruciales para la generación de empleos decentes. Se aborda la discusión en torno a la formalidad laboral, la formalización laboral del reciclaje e inclusión social, para luego pasar a la discusión en torno al desarrollo sostenible como enfoque normativo y analítico, y se ahonda en la propuesta de buena gobernanza. Esta parte termina, presentando dos modos para transicionar hacia el desarrollo sostenible y generación de puestos de empleos decentes en relación a los recicladores. La segunda parte gira en torno a la contribución de la Ciencia Política, se revisan las teorías desarrolladas para explicar la relación Estado y sociedad, especialmente a partir de los recursos y las reglas institucionales, para comprender la interacción de los actores, pues es la base de la gobernanza. La tercera parte complementa la comprensión del caso, al revisar apuntes conceptuales y empíricos sobre el sector de residuos sólidos.

1.1. Componentes y condiciones para la generación de empleo decente

Al estudiar el proceso de generación de puestos de trabajo decente para los recicladores a través de una política pública es necesario conocer cómo se ha entendido el proceso de formalización laboral especialmente para los trabajadores independientes, como también los límites a nivel nacional de la normativa que regula esta. Asimismo, se hace una breve parada en las propuestas de formalización laboral del reciclaje que han abordado de manera multidimensional la integración de los recicladores. Luego se pasa al enfoque

analítico multidimensional del desarrollo sostenible y los dos modos para conseguir una transición hacia la sostenibilidad en relación a la inclusión social de los recicladores.

1.1.1. Formalidad laboral

Por un lado, la formalidad laboral es un estatus que implica la mezcla de varios conceptos económicos, jurídicos y actuariales (relacionado al sector asegurador); por ejemplo, desde una visión legalista, sugiere que la formalidad laboral hace referencia al estatus del individuo con respecto a algún tipo de obligación o regulación (por ejemplo, deben aportar recursos económicos al Sistema de Seguridad Social o los requisitos que deben cumplir para realizar dicha labor); desde una visión del aseguramiento social, al estatus de aseguramiento social de los trabajadores, acceso a salud, pensiones, entre semejantes; desde una visión productiva, si la empresa puede producir eficientemente (Pages, 2016). Sin embargo, estos componentes no siempre coinciden ya que depende de si el trabajador es asalariado o autoempleado. En el caso de un trabajador asalariado, ser formal implica que el trabajador y el patrón coticen la seguridad social, mientras que para un trabajador autoempleado o independiente la formalidad sería el encontrarse registrado en el agente estatal de la administración tributaria y pagar impuestos (como el impuesto directo que se aplica a todos los ingresos y el impuesto sobre el valor añadido; para el caso peruano, el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas [IGV]). Sin embargo, si no está registrado al seguro social, este trabajador sigue siendo informal desde un enfoque de aseguramiento social (Pagés, 2016). Por tanto, la formalidad laboral depende de la tributación, pero también de poseer seguridad social.

Por otro lado, el INEI (2018) analiza la variación del empleo formal en contraposición a lo que se ha conceptualizado como empleo informal. En ese sentido, se clarifica que existe una diferencia entre empleo informal y el sector informal. El primero se refiere solo al puesto de trabajo, mientras que el segundo hace referencia respecto al conjunto de unidades de producción; es decir, donde se da dicho empleo (INEI, 2018). En otras palabras, el sector informal hace referencia a todas las unidades de producción no reguladas o registradas y, finalmente, la economía informal a todas las unidades económicas informales, las actividades económicas informales y los trabajadores informales (Thulare, Moyo y Xulu, 2021). Para el INEI, se considera empleo informal si:

(i) los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenecer al sector informal; (ii) los trabajadores asalariados sin seguridad social financiada por su empleador; (iii) trabajadores familiares no remunerados del sector formal (2018). En ese sentido, el INEI (2018) considera al empleo formal el estatus de trabajadores cuentan con una remuneración y beneficios sociales (vacaciones remuneradas, pensión, contar con un seguro de salud, derecho a la indemnización, por ejemplo). Asimismo, en la Encuesta Nacional de Hogares se consideran rasgos de formalidad laboral, por ejemplo, un seguro de salud, pensión, contrato de trabajo, acceso a gratificaciones (Infante, Chacaltana e Higa, 2014).

En Perú, se implementó una reforma laboral con el propósito de alinear las políticas de mercado de trabajo con los esfuerzos por fomentar la transición hacia una economía formal. Como parte de esta iniciativa, se estableció un régimen especial para las MYPE, conocido como la Ley MYPE. El objetivo principal de esta ley era estimular la formalización de las micro y pequeñas empresas, permitiéndoles acceder a beneficios sociales (Infante, Chacaltana e Higa, 2014). Sin embargo, para el sector de trabajadores independientes, que no tienen un empleador o un contrato de trabajo, no existe un régimen laboral específico. De hecho, según Infante, Chacaltana e Higa (2014), estos trabajadores se encuentran fuera de la legislación laboral y se podría hablar más bien de "aformalidad" en lugar de informalidad. Los autores también señalan que en otros países se han implementado mecanismos específicos para incluir a este sector en los beneficios de la regulación, especialmente en términos de seguridad social. Mejorar la capacidad del Estado para hacer cumplir sus normas no se limita solo a la fiscalización, sino que también implica ofrecer incentivos para el cumplimiento de las mismas (Infante, Chacaltana e Higa, 2014).

1.1.2. Inclusión social

Al abordar la cuestión de la formalización laboral de la población recicladora resulta fundamental señalar que nos encontramos ante una población en situación de vulnerabilidad debido a sus precarias condiciones laborales y la estigmatización asociada a su actividad laboral en el manejo de los residuos sólidos (Riofrío y Cabrera, 2012; EIU, 2017; Marelló y Helwege, 2018). Sin embargo, es esencial comprender que la

vulnerabilidad no es una característica inamovible de un grupo humano, sino más bien es una consecuencia de condiciones particulares (culturales, religiosas, orientación sexual, entre otros) que les restringen o impide el desarrollo de uno o varios aspectos de su vida (Espinosa, 2015). Esta situación se refiere a un entorno en el que un grupo de personas corren la probabilidad de sufrir algún daño o violaciones de sus derechos humanos, debido a condiciones injustas que no solo incluyen limitaciones materiales sino también a conductas discriminatorias arraigadas en prejuicios o estereotipos (Espinosa, 2015).

Esta situación orienta la discusión sobre las posibilidades concretas que ofrece la sociedad para la plena participación de la población recicladora en ella, es decir, para su inclusión social (Maldonado et al, 2022). Al respecto, existen dos enfoques predominantes: un enfoque no normativo y normativo (Solano, 2011, citado en Maldonado et al, 2022). Desde el primero, se ha argumentado que una mayor inclusión significa mejorar las condiciones de participación de las personas marginadas, sin embargo, no se aborda los temas como la reducción de la pobreza y desigualdad (Maldonado et al, 2012). Desde el segundo enfoque se discute tal posición y se reconoce que la inclusión social implica necesariamente intervenir en las condiciones económicas, ya que la pobreza y la desigualdad son obstáculos fundamentales para la participación plena (Maldonado et al, 2012). En ese sentido, la inclusión social en última instancia implica reconocer a todos como sujetos de derechos, por tanto el Estado como garante de estos derechos requiere de intervenir para cambiar dichas condiciones (Maldonado et al, 2012).

En este enfoque normativo se ubica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la ONU. Para la CEPAL y la ONU, la inclusión social implica igualar las posibilidades de participación de las personas en la sociedad civil y el sistema político. Asimismo, se argumenta que en el contexto latinoamericano es necesario tomar en cuenta que la dimensión económica de la participación; es decir, abordar la pobreza y la desigualdad social que son elementos de carácter persistente y estructural en la región que contribuyen a la reproducción de las desigualdades en diversos ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de derechos, como lo laboral, lo productivo, la salud, acceso a servicios básicos, participación política (CEPAL, 2016a, citado en Maldonado et al, 2022). Sin embargo, esta inclusión no se trata solo de mejoras materiales, sino también implica un cambio en las dinámicas sociales y de poder en todas las áreas en la que las

personas puedan ser excluidas y/o discriminadas (Maldonado et al, 2022). Esto quiere decir que para la inclusión social de la población recicladora se debe en tomar cuenta que son una población que enfrentan riesgos relacionados con la salud, lo cual puede darse por una mala separación o limpieza de los residuos reciclables, problemas ergonómicos debido a la naturaleza físicamente agotadora del trabajo, y desventajas sociales y psicológicas debido a los prejuicios relacionados a su condición laboral y económica (Marello y Helwege, 2018). Por tanto, la inclusión social de la población recicladora requiere tanto de mejoras económicas como de la transformación de las relaciones sociales y la promoción de sus derechos.

1.1.3. La multidimensionalidad de la formalización e inclusión de los recicladores

En el año 2013, la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo presentó una propuesta multidimensional para la formalización e inclusión de los recicladores en América Latina y El Caribe la cual posteriormente fue actualizada y robustecida en colaboración con la EIU en el año 2017 (EIU, 2017). Esta propuesta definió como reciclaje inclusivo como “aquellos sistemas de gestión de residuos que priorizan la recuperación y el reciclaje, reconociendo y formalizando el papel de los recicladores como actores claves de dichos sistemas” (EIU, 2017, p. 14).

El reciclaje inclusivo está compuesto por tres dimensiones interconectadas: normativa, asociativa y de mercado, que requieren ser abordadas para la inclusión social de los recicladores (EIU, 2017). Desde la dimensión normativa, se analiza que exista un marco normativo que sustenten sistemas de gestión integral de residuos sólidos (y por ende priorice el reciclaje como modalidad de tratamiento) como también que dentro de esta normativa se haya incluidos las condiciones para la realización del reciclaje y mecanismos para integrar y fortalecer a los recicladores como actores formales dentro de estos sistemas (EIU, 2017). Desde la dimensión organizativa, se toma en consideración la manera de organización de los recicladores para identificar de qué manera consolidan procesos de acción colectiva, como la generación de redes y asociaciones, para que posean más incidencia en los procesos de elaboración de políticas, como también se propone analizar cómo el desarrollo de estas organizaciones impacta en su posición y capacidad de negociación en el mercado de residuos sólidos. Desde la dimensión de

mercado, se busca comprender cómo los recicladores interactúan dentro del mercado de reciclaje (el acceso y comercialización de los materiales reciclables, como la relación con los otros actores económicos pertenecientes a este sector), sus condiciones laborales (acceso seguro a los recicladores reciclables disponibilidad de instalaciones para el almacenamiento y clasificación de los materiales reciclables) y, en consecuencia, la obtención de una remuneración justa (EIU, 2017).

Como modelo de intervención, el reciclaje inclusivo gira en torno a tres ejes, “3R”: recolección diferenciada de residuos, reconocimiento del rol clave de los recicladores y remuneración por el servicio que prestan (EIU, 2017). No existe un modelo universal de reciclaje inclusivo, pues el proceso debe responder a las características locales. Sin embargo, se promueve que estos esquemas impliquen: (i) mejorar la situación socioeconómica de los recicladores; (ii) facilitar su acceso a los mercados de reciclaje formales; y (iii) promover la creación de políticas de gestión integral de residuos sólidos que los incluya (EIU, 2017). Asimismo, para la elaboración e implementación de estos esquemas resulta fundamental que los recicladores posean un papel protagónico (EIU, 2017). Finalmente, el modelo debe poner en práctica acciones para incrementar el valor agregado en el trabajo de los recicladores, esto con el fin de mejorar sus condiciones laborales y reducir su grado de informalidad y vulnerabilidad (EIU, 2017).

Desde una perspectiva más centrada en la formalización del empleo de los recicladores, la OSC Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO)¹¹ (s.f.a) enfatiza que este proceso involucra además el reconocimiento legal y protección de los derechos y beneficios sociales que corresponde a un empleo formal. Esto incluye un salario mínimo, medidas de salud y seguridad en el trabajo, cotizaciones para un seguro de salud y pensiones, el derecho a la organización y la negociación colectiva. Además, se debe trabajar en cambiar las percepciones negativas asociadas a esta actividad laboral y hacia los recicladores para que estos no se encuentren expuestos a situaciones discriminatorias. Finalmente, también se indica que deben existir mecanismos de negociación colectiva con los compradores y con los funcionarios municipales (WIEGO, s.f.b).

Sin embargo, también es relevante considerar las diversas barreras y desafíos en las diferentes dimensiones política, económica, social y organizativa que enfrenta el

¹¹ WIEGO es una OSC que a nivel mundial cuyo objetivo es capacitar a los trabajadores pobres, especialmente a las mujeres, de la economía informal para garantizar sus medios de subsistencia.

proceso de formalización e integración de la población recicladora. Esto es así, pues afectan en la participación de los recicladores en espacios de diálogo y coordinación de corte político a nivel local o nivel nacional, así como en la cadena de valor de reciclaje (EIU, 2017). Los obstáculos más comunes y persistentes para una formalización de los recicladores en los países de ingresos bajos y medios en el largo plazo, son los que pertenecen a la dimensión política-legal, económica y organizativa (Aparcana, 2017). En primer lugar, dentro de la dimensión político-legal, se comprende que a pesar de que la normativa se encuentre a favor de la formalización de los recicladores, esto no garantiza que los recicladores sean considerados como actores cruciales en la gestión de residuos y que contribuyen a la economía local y a la protección del ambiente (Aparcana, 2017). Tal situación hace que las iniciativas de formalización tropiecen o fracasen, especialmente si los trabajadores son considerados “pobres víctimas”, puesto que tal visión reduce su poder de negociación y su papel protagónico en este proceso (Aparcana, 2017). Asimismo, la falta de coordinación entre actores, una débil administración pública o la presencia de autoridades locales con preferencias distintas también se presentan como desafíos significativos (Aparcana, 2017). En segundo lugar, dentro de la dimensión económica, se encuentran barreras persistentes como la falta de instrumentos financieros para apoyar a los recicladores formalizados, la fluctuación de sus ingresos debido a la fluctuación de las condiciones del mercado de reciclaje, como los precios, la demanda y volúmenes de venta (Aparcana, 2017). En último lugar, en la dimensión organizativa, se hace hincapié en los problemas organizativos que se pueden hacer presentes tras la formalización, como la desconfianza entre los recicladores y la falta de liderazgo (Aparcana, 2017).

La formalización e inclusión de los recicladores en los sistemas de gestión de residuos sólidos constituye un proceso de suma importancia y complejidad, que abarca múltiples dimensiones interconectadas. Por tanto, un enfoque integral y multidimensional demuestra que el camino hacia la inclusión de los recicladores en la economía formal y en la toma de decisiones políticas y sociales no puede limitarse a un único enfoque o aspecto. Más bien, se requiere un enfoque holístico que considere la interacción entre la dimensión política y la dimensión de mercado. Especialmente, porque los principales obstáculos persistentes en el largo plazo detectados en este proceso pertenecen a dichas dimensiones. Estos obstáculos no solo restringen la formalización, sino que también limitan la capacidad de los recicladores para contribuir plenamente a la economía circular y al cuidado del medio ambiente. Superar estos obstáculos requiere cooperación entre

diversos actores y la creación de políticas sólidas, fortalecimiento organizativo y mercados inclusivos.

1.2. El Estado y desarrollo sostenible

En el año 2015, los países miembros de la ONU —entre éstos Perú— adoptaron oficialmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de este modo se comprometieron con los 17 ODS (Gutberlet, 2021). Este compromiso internacional ha buscado establecer como paradigma de desarrollo el desarrollo sostenible a nivel global (Mensah, 2019). Sin embargo, detrás de este consenso internacional, se han manifestado diferentes posiciones críticas que impulsan un debate académico y político activo sobre la aplicación y definición del desarrollo sostenible (Mensah, 2019).

1.2.1. La discusión sobre el paradigma de desarrollo sostenible

Históricamente, el concepto nace producto de la discusión sobre la limitada capacidad de los recursos naturales para soportar el crecimiento demográfico, y la preocupación por la renovabilidad de algunos recursos que amenazan el crecimiento económico a largo plazo (Mensah, 2019). Esta preocupación derivó en la pregunta necesaria sobre cómo mantener un desarrollo humano que se pudiera mantener a lo largo del tiempo sin agotar la capacidad de renovabilidad de los recursos naturales. En consecuencia, en 1987 bajo la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, una iniciativa de la ONU, también conocido como el informe Brundtland propuso y dio paso al nuevo paradigma de desarrollo, el desarrollo sostenible (Gudynas, 2011). Se definió desarrollo sostenible como “el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de satisfacer las necesidades de las futuras generaciones” (Comisión Brundtland, 1987, p. 45). Se sostiene que un desarrollo sostenible aboga por la mejora de los niveles de vida humana sin dañar los ecosistemas o causar problemas ambientales como el cambio climático y la extinción de especies (Benaïm y Raftis, 2008; Browning y Rigolon, 2019, citado en Mensah, 2019). Por ello, visto desde el ángulo de la sostenibilidad, el desarrollo debe estar basado en la indivisibilidad e interdependencia de las dimensiones económica, social y ambiental, por

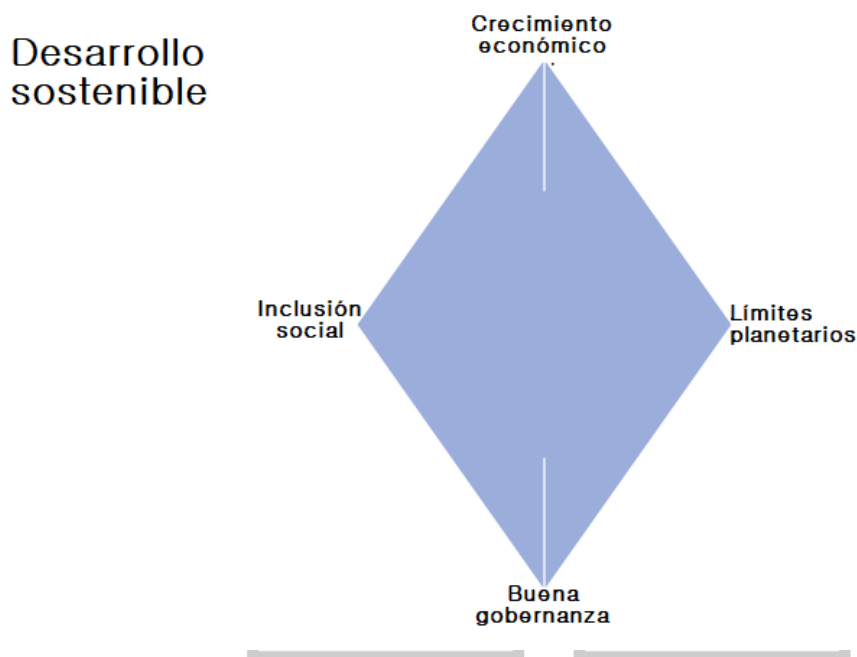
lo que se enfatiza la necesidad de alejarse de las actividades socioeconómicas nocivas y más bien dedicarse a actividades con impactos ambientales, económicos y sociales positivos (Mensah, 2019).

No obstante, a pesar del consenso internacional de la búsqueda de un desarrollo sostenible, existen varias corrientes que pueden ser categorizadas entre un continuum de “sostenibilidad débil” y “sostenibilidad súper fuerte”; es decir, desde las que ponen el acento en reducir la contaminación y manejar los desperdicios, hasta las que sostienen que es indispensable transformar el desarrollo capitalista, debido a que este se cimienta en el crecimiento económico, producción y consumo sin límite e insostenible, el aprovechamiento de la naturaleza, la fe en la ciencia y la tecnología y en la inequidad social (Gudynas, 2011). Sea como fuere, a pesar de la discrepancia sobre las fortalezas y debilidades percibidas del término y sus respuestas asociadas, la búsqueda de diferentes estrategias que apuntan hacia la sostenibilidad se ha institucionalizado en las agendas de los Estados y en las estrategias de grandes organizaciones (Geissdoerfer et al, 2017).

Desde una visión normativa del desarrollo sostenible, este paradigma recomienda la adopción de los ODS que abogan por un crecimiento económico socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, pero también que fomenten la confianza social mediante políticas que fortalezcan la comunidad (Sachs, 2015). En ese sentido, para alcanzar los objetivos económicos, sociales y ambientales que constituyen los ODS se debe considerar un cuarto objetivo: la buena gobernanza (Sachs, 2015). Se requiere de un *Estado capaz* para que una sociedad prospere. Es decir, un Estado capaz de desempeñar sus funciones básicas como lo es la provisión de servicios y bienes públicos, la protección de los derechos humanos, la aplicación y fiscalización de normativas, entre otros (Sachs, 2015). No obstante, la buena gobernanza no se refiere únicamente a los Estados, sino también a las empresas multinacionales que se han constituido a menudo como los actores más poderosos (Sachs, 2015). En palabras de Sachs (2015, p. 4); “nuestro bienestar depende de que estas poderosas empresas obedezcan la ley, respeten el entorno natural y apoyen a las comunidades en las que operan”. A continuación en la Figura 1 se presenta la propuesta teórica del desarrollo sostenible con la inclusión de la cuarta dimensión, la política.

Figura 1

Interacción de los sistemas complejos que componen el desarrollo sostenible



Nota. Adaptado de “Sustainable Just Peace: Jeffery Sachs’s “The Age of Sustainable Development” [Paz justa y sostenible: “La era del desarrollo sostenible” de Jeffery Sachs]¹², por Snauwaert, 2017, Global Campaign for PEACEducation (<https://www.peace-ed-campaign.org/>).

Se entiende que el paradigma del desarrollo sostenible es una forma de entender el mundo como una compleja interacción de sistemas económicos, sociales, medioambientales y políticos, la parte analítica consiste en comprender las interrelaciones de la economía, la sociedad, el medio ambiente y la política, para luego proponer alternativas que promuevan un desarrollo económico inclusivo y sostenible, combinando así los objetivos económicos, sociales y ambientales (Sachs, 2015). Por tanto, el desarrollo sostenible es una forma de entender el mundo como una compleja interacción de sistemas económicos, sociales, medioambientales y políticos, pero también es una visión normativa del mundo, una forma de definir los objetivos de una sociedad para que funcione bien, que proporcione bienestar a sus ciudadanos hoy y a las generaciones futuras (Sachs, 2015).

¹² Cabe agregar que el concepto límites planetarios hace referencia los límites operativos del planeta, es decir, límites los cuales la humanidad no debería cruzar; por ejemplo, agotar los acuíferos más importantes podría ser devastado o aumentar drásticamente la acidez del océano podría acabar con una gran cantidad de vida marina forma parte vital de nuestro suministro de alimentos (Sachs, 2015).

Resulta pertinente ahondar sobre cómo define Sachs (2015) a la buena gobernanza; este término hace alusión a que tanto los actores estatales como los actores del sector privado empresarial, “actúan de acuerdo al Estado de derecho, con responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta a las necesidades de los actores interesados y con la participación activa del público” (p. 42). Mientras que define la gobernanza como las normas que rigen el comportamiento especialmente de las organizaciones, las cuales no se reducen solo a las que constituyen al Estado, sino también de las principales organizaciones que son actores clave en el desarrollo sostenible, incluidas las empresas privadas. Por ello, se argumenta que se debe transformar la gobernanza para el alcance de los ODS, lo que significa que tanto el sector público como las empresas y otras partes interesadas deben comprometerse con la buena gobernanza.

Sin proponer una receta universal, Sachs (2015) propone cinco principios compartidos de gobernanzas para los sectores público y privado. El primero, es la responsabilidad, los actores públicos o privados deben ser responsables de sus acciones, así como también ser responsables del seguimiento de dichas acciones, de informar sobre estas con la finalidad de rendir cuentas de manera pública. El segundo, la transparencia, para que sea posible adjudicar responsabilidad y sea posible la rendición cuentas, se requiere del conocimiento de dichas acciones, sus procesos y consecuencias. El tercero, es la participación, que se refiere a la capacidad de los ciudadanos y de todas las partes involucradas para puedan participar en la toma de decisiones. El cuarto, se cimienta en el *no hacer daño*, que está en relación de la rendición de cuentas, que básicamente alude a que los actores deben ser conscientes de las consecuencias de sus posibles acciones, es decir, cómo estas repercuten en la sociedad o el entorno. Finalmente, el quinto hace referencia que la responsabilidad, compromiso y participación debe ser entendida como universal. En pocas palabras, estos principios básicos son responsabilidad, transparencia, participación, el principio de "quien contamina paga" y la adopción de un compromiso universal con el desarrollo sostenible.

1.2.2. ODS 8: Trabajo decente y Crecimiento Económico

En consonancia con los compromisos internacionales asumidos, como la Agenda 2030 y los ODS, el MINAM desde el año 2016 ha establecido como objetivo el promover

la generación de empleos verdes¹³. Esta iniciativa busca integrar las dimensiones ambientales y sociales en la generación de empleos, lo cual contribuye al crecimiento económico sostenible e inclusivo. En ese sentido, un sector particularmente destacado para la generación de empleos verdes es el de residuos sólidos que no solo ofrece oportunidades laborales para la población recicladora sino también un paso para avanzar hacia ciudades más sostenibles e inclusivas (Gutberlet, 2021).

Sin embargo, se ha planteado que para una transición justa hacia economías más ecológicas, se debe tomar en consideración que el empleo verde no es automáticamente un empleo decente (OIT 2017) (véase Figura 2). En realidad, para que un empleo sea considerado verde y decente, es fundamental abordar sus dimensiones sociales económicas y ambientales (OIT, 2017). En ese sentido, la generación de empleos decentes requiere de estar enlazada con la lucha contra el cambio climático, ya que de por sí esto es un punto de partida para la acción a favor de la justicia social (OIT, 2017). Las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad precisamente son las más expuestas al cambio climático y degradación ambiental (OIT, 2017). A su vez, la generación de empleos verdes debe activamente rectificar los crecientes niveles de inequidad y desigualdades; especialmente, porque la resistencia a esta transición podría ser mucho más fuerte entre las personas con menores recursos para adaptarse a estos cambios (OIT, 2017).

Desde el año 1999, la OIT ha promovido el concepto de trabajo decente, que se define como “la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y de trato para todos” (OIT, s.f.a). A la vez desde el año 2016, la OIT adopta nuevas directrices para fomentar que el empleo no solo sea decente, sino también un empleo verde, el cual se ha definido como uno que contribuye a preservar o restablecer la calidad del medio ambiente y en la práctica de estos empleos: (i) reducen el consumo de energía y de materias primas; (ii) minimizan los residuos y la contaminación; (iii) limitan y las emisiones de gases de efecto invernadero; (iv) protegen y restablecen los ecosistemas, y, (v) hacen posible la adaptación de las empresas y las comunidades al cambio climático (OIT, 2012, citado en OIT, 2013). En otras palabras,

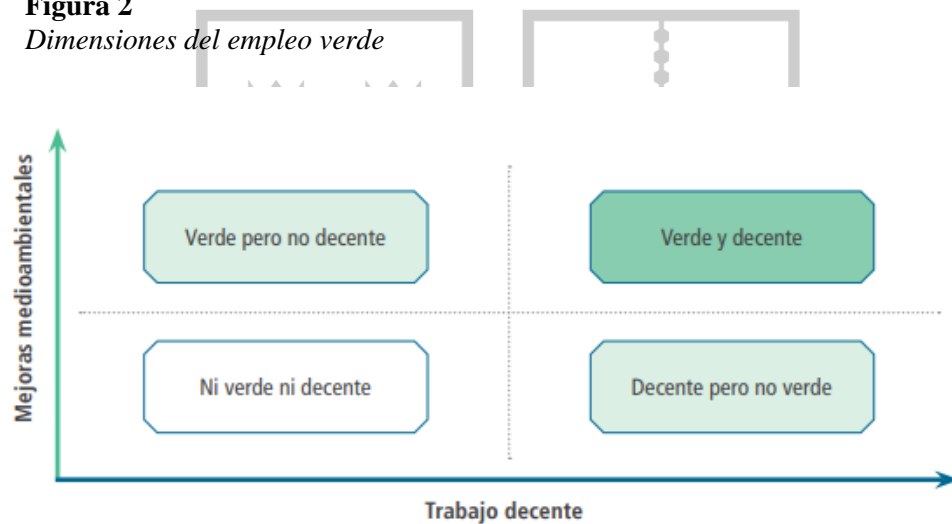
¹³ Resolución Ministerial N° 161– 2016- MINAM

los empleos verdes son los que ayudan a reducir el impacto negativo ambiental y conducen a empresas y economías a la sustentabilidad (OIT, 2013). Cabe destacar que el empleo verde al ser uno decente, no incluye las actividades económicas informales que si bien reducen la presión sobre los recursos naturales pueden conllevar a condiciones con altos riesgos a la salud humana (OIT, 2021).

A través del prisma conceptual de trabajo decente que compone a la ODS 8 se pueden analizar las diferentes dimensiones (política, social, económica) en las que la población recicladora enfrenta condiciones adversas. Estas condiciones se han constituido como obstáculos que injustamente no permiten su desarrollo personal, la plena garantía de sus derechos y su participación activa en la sociedad.

Figura 2

Dimensiones del empleo verde



Fuente: Elaboración propia a partir de Green jobs assessment Mauritius (ILO 2014).

Nota. Adaptado de *Conceptualización de empleos verdes en Perú* (p. 5), por OIT, 2021, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Partnership for Action on Green Economy (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_792822.pdf).

1.2.3. Economía circular (EC)

Dentro de la discusión de cómo avanzar hacia un desarrollo sostenible, la economía circular ha suscitado un gran interés dentro de la política mundial y las empresas como forma de aumentar la sustentabilidad de la producción y el consumo (Gutberlet et al,

2017). Sin embargo, aunque la economía circular mantiene similitud con el concepto más extendido de la sostenibilidad, no son lo mismo, pues si bien la economía circular es necesaria para la sostenibilidad, no es exclusiva de esta¹⁴ (Gutberlet et al, 2017).

Dentro de una variedad de definiciones la más citada es la de la Fundación Ellen MacArthur, "una economía industrial que es restaurativa o regenerativa por intención y diseño" (2013, p. 14, citado en Geissdoerfer et al, 2017). Es decir, se deja de lado la economía lineal predominante de "tomar - hacer - usar - desechar" y se trata de capturar, transformar y procesar materiales, sin que esto signifique un peligro para la salud ambiental o humana (Gutberlet y Carezo, 2020). La economía circular refiere a las 3R reducir, reutilizar, reciclar, pero alcanza a ser más ambiciosa ampliando a reducir, reutilizar, reutilizar, refabricar, reciclar y rediseñar para, en última instancia, eliminar los residuos (Gutberlet et al, 2017). Asimismo, la promoción y política con el fin de transicionar hacia una economía circular ha interpelado el rol y la responsabilidad de las empresas al ser uno de los principales generadores de residuos sólidos como también debido a la necesidad de 'ecologizar' la producción (Gutberlet et al, 2017).

El avance hacia una economía circular en América Latina implica no solo mejorar los sistemas de gestión de residuos sólidos para reintroducir los residuos reciclables como insumos en la industria, sino también considerar la reducción de la pobreza y la inclusión social como parte de un mismo escenario (Velis 2017, citado en Gutberlet et al. 2017). Por un lado, modo de impulsar la economía circular se da a través de la modificación de la normativa legislativa para que dentro del sistema productivo se pueda trabajar con materiales reciclables y, en consecuencia, impulsar la existencia de una industria transformadora que demande y busque reintegrar los residuos reciclables en la economía lo cual finalmente también formaliza el sector de reciclaje (EIU, 2017).

Por otro lado, se puede promover la economía circular a través de la responsabilidad extendida del productor (REP) (Gutberlet y Carezo, 2020). La REP es un principio que implica que "los productores asuman la responsabilidad financiera y/u organizativa de recoger o recuperar los bienes usados, así como de clasificarlos y tratarlos para su reciclaje" (EPS Briefing, 2016, p 5, citado en Geissdoerfer et al, 2017). Este

¹⁴ El concepto de EC tiene múltiples raíces y se entrelaza con muchas líneas de pensamiento paralelas, como la economía ecológica, la teoría general de los sistemas, la ecología industrial, el diseño regenerativo, la economía del rendimiento, la cuna a la cuna y la biomímesis (Gutberlet et al, 2016).

principio es primordialmente impulsado por los Estados a nivel global, donde las empresas se ven obligadas por normativa a implementar un sistema de logística inversa que implica dar un tratamiento a los residuos sólidos como lo es el reciclaje (Gutberlet et al., 2017). No obstante, también la preocupación por la sostenibilidad no solo se limita a los Estados, sino también es impulsado y promovido por grandes empresas multinacionales líderes que influyen a otras empresas a invertir y cumplir con los nuevos estándares internacionales que rigen el mundo corporativo (Polanco et al, 2016). Especialmente, esta acción es sobre todo voluntaria por parte de las empresas que buscan “la legitimidad (licencias de operación, presión de los medios y de la sociedad) y el éxito en el mercado (acceso a capital, venta y atracción de trabajadores) y, en menor medida, el mejoramiento continuo (relación entre el valor agregado y el impacto socioambiental)” (Polanco et al, 2016, p.183)¹⁵.

1.3. Gobernanza: El Estado y la sociedad

La reincorporación del concepto gobernanza a la agenda académica marcó un hito significativo al retomar la importancia de la dimensiones sociopolíticas en los procesos estatales y de desarrollo (Evans, 1996). Especialmente esto se dio a partir ante la constatación de que el excesivo economicismo de la receta universal que abogaba por un Estado mínimo y un mercado libre resultaba insuficiente para resolver los problemas de la sociedad¹⁶ (Evans, 1996).

Dentro de la diversa y amplia literatura de la gobernanza ,todas las definiciones giran en torno a una gran modalidad de organización socio-política-económica (Porrás, 2016). Este enfoque sistémico permite abordar la complejidad de la interacción entre los

¹⁵ Entre los estándares internacionales de sostenibilidad más influyentes se encuentran Dow Jones Sustainability Index (DJSI), Global Reporting Initiative (GRI) e ISO 26000 (Polanco, 2016)

¹⁶ Entre los años 70 y 80, la perspectiva neoutilitarista abogó por una intervención mínima del Estado en el mercado, parte del supuesto de que los individuos son maximizadores de ganancias y que las relaciones de intercambio son naturales; por tanto, el mercado se autorregula por sí solo, dinamiza el desarrollo y cualquier intervención externa solo generaría o entorpecería que la fuerza del mercado distribuya de manera eficiente los recursos dentro de la sociedad (Evans, 1996).

actores de las distintas dimensiones que componen a la sociedad y, por ello, a la complejidad de los problemas presentes en la sociedad que requieren ser atendidos.

El enfoque de la gobernanza parte del supuesto fundamental de que la realidad contemporánea plantea problemas cada vez más complejos, que los Estados por sí solos no pueden resolver de manera efectiva (Porras, 2016). Se requiere incorporar actores, instituciones y recursos de la sociedad organizada y de los mercados (Porras, 2016). Esto resalta la interdependencia entre los actores y, como implicación inmediata, esto significa que el desarrollo de las políticas públicas tienen que incluir a todos los actores estatales y no estatales que resultan relevantes para abordar un problema público (Porras, 2016).

Un argumento clave en la literatura sobre la gobernanza es que las limitaciones de las capacidades del Estado se deben en parte a la dispersión de los “lugares poder” que ahora se encuentran de manera importante en la sociedad organizada y en los mercados, no solo en el Estado (Kooiman, 1993, citado en Porras, 2016). Esta dispersión de poder sugiere el aumento de la interdependencia entre los actores e instituciones de los sistemas que componen a la sociedad (Porras, 2016). En consecuencia, la gobernanza, es decir, la tarea de gobernar y resolver problemas públicos finalmente se convierte en un esfuerzo colectivo que requiere de la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado (Porras, 2016). En ese sentido, a medida que avanzan los procesos de gobernanza, es recomendable que en cada etapa de una política pública (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación) se requiere de incrementar la participación de actores hasta lograr un equilibrio que represente los intereses públicos, privados y sociales que influyen en cada problemática (Porras, 2016). Por lo tanto, es esencial que la formación y mantenimiento de estas redes sean el núcleo de los procedimientos de gobernanza (Porras, 2016). Es decir, no se parte de una narrativa de desarrollo lineal de una política pública, sino que lo comprende como un proceso dinámico y en constante refinamiento a la luz de la contrastación empírica (Bunge, 2007, citado en Porras, 2016).

Asimismo, en contextos complejos la gobernanza implica redes de actores estatales y no estatales, lo que difumina los límites entre las áreas y las funciones del Estado y la sociedad (Porras, 2016). Por ejemplo, los mercados pueden desarrollar perspectivas de cogobierno y responsabilidad social, mientras que la sociedad civil posee más posibilidades de incidir en el gobierno y en el comportamiento empresarial (Porras, 2016). Sin embargo, el Estado ocupa un lugar central como coordinador de estas redes de

gobernanza, el ser garante de los derechos humanos y del cumplimiento de la normativa que promueve el desarrollo económico como el cuidado del ambiente, como también de proveer los servicios básicos a la sociedad, especialmente si la meta es la transición hacia un desarrollo sostenible (Sachs, 2015). Sin embargo, no existe un conjunto de reglas universal y estático de cómo debe el Estado regular sabiamente el mercado (Evans y Block, 2005).

En última instancia, al entender la gobernanza como una “modalidad de timoneo colectivo que consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes” (Porrás, 2016, p. 14), implica el establecimiento de mecanismos institucionales por los cuales los actores estatales y no-estatales de manera colectiva y coordinada tratan de resolver problemas complejos (Lanegra, 2019). Especialmente, si se trata de impulsar políticas públicas relacionadas a los ODS, pues es indispensable que los actores estatales y otros intereses de corto plazo, que no ven beneficios inmediatos en apostar por estos objetivos, sean empujados por otros actores cuyos intereses se mueven en un horizonte temporal más extenso como lo es el desarrollo sostenible (Lanegra, 2019). Así, la única forma de que una política pública relacionada a los ODS no esté sometida al vaivén de intereses cortoplacistas se da a partir de la construcción de pactos colectivos amplios (Giddens, 2019, citado en Lanegra, 2019).

No obstante, existen cuatro problemas fundamentales para la gobernanza: primero, a pesar de la dispersión de poder esto no necesariamente se ha traducido en el aumento de la capacidad de los actores de la sociedad civil para incidir en la agenda pública (Porrás, 2016); segundo, es necesario analizar en qué consiste la cooperación entre los distintos actores involucrados, cómo es posible alcanzarla y mantenerla en el tiempo, así como sus implicaciones para cada uno de dichos actores (Lanegra, 2018) especialmente si ha significado un cambio de correlación de fuerzas que sea beneficios para las poblaciones en situación de vulnerabilidad (Porrás, 2016); tercero, ante un escenario de gobernanza, en el cual los límites entre el Estado y la sociedad se tornan borrosos, se requiere de la presencia de ciudadanos con un mayor nivel de autoorganización y recursos adecuados como el tener acceso a la información para participar en la toma de decisiones y rendición de cuentas (Porrás, 2016); en cuarto lugar, se requiere de la efectividad en el timoneo gubernamental, es decir, asegurar el papel

rector del Estado en la coordinación cuando estos procesos dependen de recursos no-estatales (Porrás, 2016).

Para analizar estos desafíos que se presentan en los procesos de gobernanza como el relacionado a la generación de empleos decentes para los recicladores; es decir, para la implementación del PSF-RS, la literatura sobre capacidad estatal resulta pertinente ya que esta literatura ha considerado como fuente de fortalecimiento o debilidad para la implementación de políticas públicas la relación entre Estado y sociedad (Evans, 1996; Mann, 2007; Soifer y Vom Hau, 2008, Soifer, 2008, Migdal, 2012; Altman y Luna, 2012; Dargent, 2014).

1.3.1. La capacidad del Estado como componente fundamental

La capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones y sus decisiones políticas de manera eficiente a lo largo de su territorio es central para una buena gobernanza (Altman y Luna, 2012; Porrás, 2016). En esta subsección se explora cómo la capacidad estatal es un componente vital de la gobernanza y se identifican los factores que impactan en la fortaleza o debilidad de la misma.

El Estado no es solo el sector público o el conjunto de burocracias públicas, sino también que está constituido y se comprende como un conjunto de relaciones sociales que establecen un cierto orden y que en última instancia con una garantía coactiva centralizada sobre un territorio (O'Donnell, 1993). En ese sentido, los estudios sobre la capacidad del Estado se han centrado en explorar lo que Mann (1984, citado en Soifer, 2018) denominó como poder infraestructural y definió como la capacidad institucional del Estado para ejercer el control e implementar las decisiones políticas dentro del territorio que pretende gobernar. En otras palabras, es la capacidad del Estado para penetrar y coordinar centralmente¹⁷ la sociedad, y ejecutar decisiones políticas a través de sus instituciones y personal (Mann, 2007).

¹⁷ Mann (2007) señala cuatro elementos principales del Estado: uno, un conjunto diferenciado de instituciones y personal; dos, centralización en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro; tres, un área territorialmente demarcada sobre la que actúa; cuatro, un monopolio de dominación coactiva autoritaria apoyada en un monopolio de los medios de violencia física (p. 57).

Con base en ello Soifer y Vom Hau (2008) conceptualizan la capacidad del Estado:

como una función de la burocracia estatal, las relaciones del Estado con los actores sociales y su alcance espacial y social. Por lo general, se considera que los Estados con alta capacidad son los que están mejor equipados para establecer el monopolio de la violencia, hacer cumplir los contratos, controlar a su población, regular las instituciones, extraer recursos y proporcionar bienes públicos (p. 220).

Los burócratas son los actores cruciales del proceso de la política pública, pues finalmente son los que determinan qué reglas se llevaran a cabo en el territorio y, por ende, les otorga un papel decisivo para incidir en la posibilidad real de que los Estados puedan lograr lo que pretenden (Migdal, 2012). En ese sentido, se entiende que un componente vital de la capacidad estatal es la “habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida” (Bersch, Praca y Taylor, 2012, p. 2, como se citó en Dargent, 2014). En consecuencia, los Estados que cuenten con más funcionarios altamente preparados y especializados, además cuentan con recursos para actuar, serán considerados fuertes; en el caso contrario, los Estados que cuentan con burocracias poco profesionales y mal financiadas, serán débiles (Dargent, 2014). En ese sentido, se analiza la capacidad estatal en cuanto los recursos y las burocracias; es decir, los recursos de los que dispone el Estado para ejercer el control sobre la sociedad y el territorio (Morriss 2002, citado en Soifer, 2008). Lo crucial es que estos recursos son indicativos del grado del poder del Estado para cumplir con sus objetivos (Soifer, 2008),

Esta capacidad empíricamente puede expresarse a partir del personal burocrático con el que se cuenta, el grado en el grado de profesionalización de la burocracia, sus recursos financieros (presupuesto y recaudación de tributos) o de infraestructura, y los resultados obtenidos (Augusto, Dargent y Rousseau, 2017), otro elemento a analizar podría ser la cohesión interna de la burocracia (Carpenter, 2001, citado en Dargent y Urteaga, 2016).

En primer lugar, el contar con una burocracia profesional significa que se cuenta con profesionales altamente preparados y especializados, por lo que se espera que estos sean capaces de cumplir con los objetivos propuestos y, en consecuencia, más propensos a saber administrar y asignar bien los recursos (Fukuyama, 2013). En segundo lugar, es

necesario observar la capacidad de recaudar impuestos (Fukuyama, 2013). Esto es así pues, además de demostrar que existe capacidad para extraer estos recursos de la sociedad, significa que la burocracia posee recursos a disposición (Fukuyama, 2013). Sin embargo, un determinado nivel de tributación no se traduce necesariamente en un uso eficiente de los ingresos fiscales, los ingresos pueden malgastarse en una administración deficiente, transferencias improductivas o corrupción descarada (Fukuyama 2013). Especialmente, como ha demostrado la teoría de la maldición de los recursos naturales, la captación de rentas fáciles de captar como las minerales o también el poder de obtener préstamos permiten que el Estado se abastezca sin verse obligado a desarrollar una estructura administrativa e impositiva para extraer recursos de la sociedad (Kurtz, 2013; Urteaga, 2017).

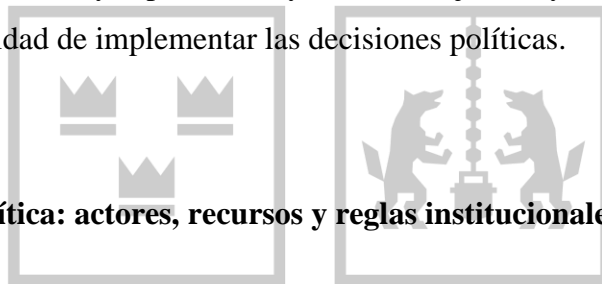
Los resultados para analizar la capacidad estatal presenta varias inconvenientes; uno, la producción de servicios como salud o educación no son solo consecuencia de la acción pública; el sector público interactúa con el entorno que le rodea y la sociedad con la que trata para producir resultados¹⁸ (Migdal, 2011). En segundo lugar, al tomarse en cuenta los resultados, se puede crear incentivos para que los burócratas adecúen los resultados de modo que respondan a la manera en que son evaluados (Fukuyama, 2013). En tercer lugar, los resultados pueden obtenerse, pero pueden no seguir los procedimientos establecidos en la normativa; por ejemplo, se puede tener éxito en el control de la delincuencia callejera deteniendo y torturando masivamente a los sospechosos, pero esto no se apega a la normativa de un Estado de derecho del cual parte la normativa (Fukuyama, 2013).

Dargent (2014) hace una revisión de cómo varía la capacidad del Estado peruano a largo de su territorio, por ejemplo, para brindar soluciones ante las heladas que suelen golpear Puno, o según el área a la que pertenezca la problemática, por ejemplo, las denominadas islas de eficiencia en el sector económico del Estado que favorecen la inversión privada¹⁹ y que han sabido mantener cierta estabilidad macroeconómica. Sin embargo, en general, la capacidad del Estado peruano ha sido caracterizada como limitada

¹⁸ Es por ello que en esta tesis también contamos en cuenta la interacción entre Estado y sociedad como factor aparte, como ha sido sugerido por la literatura.

¹⁹John Crabtree y Francisco Durand (2017) señalan que “Los mayores y mejores cambios ocurrieron en el aparato económico burocrático, desarrollándose múltiples «islas de eficiencia» que favorecieron la inversión privada” (p. 88).

o débil (Kurtz, 2013; Soifer, 2015; Saylor, 2014, citado en Dargent, 2014); especialmente esta debilidad es evidente en diversas áreas de actividad de las burocracias peruanas (Dargent, 2014). A la luz de las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú señaladas en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, con el fin de ajustar el concepto al análisis al caso se agrega para evaluar la capacidad estatal a nivel local; uno, que se pueda evaluar su gestión a través de datos en bases ordenadas y confiables, ya que esto permite la mejora del cumplimiento de los objetivos planteados; dos, la articulación intergubernamental e intersectorial, ya que los mecanismos de coordinación permiten vincular a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades, y articular objetivos y acciones, esto con el fin de reforzar la capacidad de implementar las decisiones políticas.



1.3.2. La arena política: actores, recursos y reglas institucionales

En esta sección, para comprender el proceso de la implementación de la política pública, se parte de que comprender por qué se eligió una traza de acción colectiva para constituir la como el *modus operandi* para abordar una problemática pública. Asimismo, se argumenta que dicha elección configura las relaciones de poder entre los actores dentro de la arena política y, por ende, su capacidad de incidencia. Esto significa que las políticas públicas²⁰ en todas sus etapas (formulación, diseño, implementación y evaluación) no son un espacio jurídico o administrativo neutro, sino que es una arena política en la que convergen, luchan y conciertan los distintos actores estatales y no-estatales involucrados para obtener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos y beneficios que toda política pública implica (Aguilar Villanueva, 1992).

En la arena política, el poder define la posibilidad de un actor de participar, como también moldea las relaciones que se forman en su interior. Estas relaciones, en primera instancia, son sociales por lo que están constituidas por expectativas recíprocas (Aguilar Villanueva, 1992). En ese sentido, las relaciones políticas están determinadas por las expectativas de los actores respecto sobre las políticas públicas y los beneficios que

²⁰ Cabe recalcar que por política pública se entiende diversas formas reglamentarias, presupuestarias o administrativas (Aguilar Villanueva, 1992).

esperan obtener de estas (Aguilar Villanueva, 1992). Por tanto, la búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, así como la cooperación estable o efímera entre estos, obedece al cálculo y expectativas de obtener ventajas que la política pública ofrece en un determinado campo de interés (Aguilar Villanueva, 1992).

Una arena política inicia cuando una *cuestión* pasa a ser identificada como un problema público (Parsons, 2007). Sin embargo, si bien todos los actores pueden estar de acuerdo que es un problema debe ser atendido por el Estado esto no quiere decir que todos estén de acuerdo en la definición exacta de cuál es el problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deben implementarse (Parsons, 2007). Esto quiere decir, que los hechos no hablan por sí mismos sino que requieren de actores que los interpreten y los enmarquen en límites conceptuales de modo que se construye el problema público (Parsons, 2007). El actor que logra definir el problema será también el que puede delinear el marco institucional formal para la discusión e implementación de la solución (Jones, 1971, como se citó en Parsons, 2007).

La definición del problema y su enmarcado conceptual y teórico tiende a ser impulsado por una coalición política que al lograr su cometido pasa a ser la dominante dentro de una arena política (Sabatier, 1998). Esta coalición política está compuesta por un conjunto de actores privados y públicos (grupos de interés, funcionarios públicos, legisladores, investigadores y analistas de políticas públicas, entre otros), que comparten ideas y valoraciones en torno a un problema público y buscan incidir en la normativa formal, presupuestos, personal o información para dar forma al marco de acción estatal en un área de intervención (Sabatier, 1998).

Desde este punto de vista, se trata de entender la acción del Estado a partir de la interacción entre los actores estatales y no estatales que no dependen solo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus objetivos, y de las reglas institucionales (Subirats et al, 2008) que constituyen la arena política respectiva.

En primer lugar, se considera como actores a aquellos individuos o grupos que, por formar parte del área de estudio, influyen en la configuración de dicho ámbito (Friedberg, 1993, citado en Subirats et al, 2008). Así, todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor

potencial que podría formar parte del ámbito de la política; en efecto, el comportamiento más o menos activo de un actor influirá de la manera en la que, en última instancia, la política pública es concebida y puesta en práctica (Subirats et al, 2008). Además, la pasividad de un actor, ya sea voluntaria, fruto de carencia de recursos o provocada por el hecho de no haber tomado conciencia de que sus intereses se ven comprometidos debido a la política pública, constituye un factor explicativo del porqué una política pública determinada se implementa en lugar de otra (Subirats et al, 2008).

Los recursos que los actores pueden poseer a su disposición pueden ser cualquiera que sirva para aumentar la probabilidad de la consecución de sus objetivos (Subirats et al, 2008). Por ejemplo, la normativa estatal (bases legales y reglamentarias), recursos económicos, personal (recursos humanos), información y conocimientos (*expertise*), infraestructura, tiempo, capacidad de movilización, consenso (Subirats et al, 2008), como el contar con una agenda de contactos nacional e internacional (Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). Cabe explicitar que estos recursos se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores participantes (Subirats et al, 2008).

La manera en cómo los actores deciden actuar para alcanzar sus objetivos en la arena política no solo depende de sus recursos a disposición, sino también de las reglas institucionales que constituyen una arena política (Córdova, 2017). Sin ahondar en la discusión teórica sobre las reglas institucionales, pues es extensa²¹, se puede decir que las reglas institucionales constituyen un marco de referencia de comportamiento adecuado para la consecución de objetivos (Córdova, 2017). Estas pueden ser desde normativa formal como las leyes, normas y prácticas escritas y explícitas como también reglas implícitas e informales como las normas sociales²², costumbres y prácticas cotidianas (Córdova, 2017). Lo central es estudiar cómo la tensión entre las reglas formales y reglas informales (o implícitas) afectan el comportamiento que adoptan los actores para la consecución de sus objetivos. En ese sentido, las reglas institucionales brindan un mayor o menor grado de certidumbre de cómo los actores van a comportarse, por lo que las reglas institucionales generan expectativas para los actores, que se vuelven incentivos

²¹ Puede revisarse esta discusión de manera amplia en Córdova (2017) y Hall y Taylor (1996).

²² Son las reglas informales percibidas, en su mayoría no escritas, que definen acciones aceptables y apropiadas dentro de un grupo o comunidad dada, guiando así la conducta que adoptan los actores (Hall y Taylor, 1996; Córdova, 2017).

como desincentivos a la hora de escoger una ruta de acción (Hall y Taylor, 1996). Asimismo, la estructura institucional distribuye el poder entre los grupos sociales, mientras que da a algunos grupos e intereses un mayor poder y acceso al proceso de toma de decisiones, limita y/o desmoviliza otros grupos y otros intereses, lo cual permite explicar el carácter distintivo de los resultados políticos y las desigualdades que marcan estos resultados (Hall y Taylor, 1996).

Finalmente, para que la acción colectiva se convierta en la estrategia de los actores, no basta con que compartan los mismos intereses. Los actores deben evaluar que la acción individual, a partir de sus recursos y las reglas institucionales, no será suficiente para promover sus intereses o que no podrán obtener beneficios de manera satisfactoria (Olson, 1992). En otras palabras, la acción colectiva posee como función principal el fomentar y proteger los intereses comunes del grupo, los cuales no podrían ser alcanzados de manera efectiva mediante acciones individuales (Olson, 1992).

1.3.3. Actores de interés

La presencia de actores interesados y su interacción con el Estado son factores clave en la implementación de políticas públicas especialmente en contextos donde el Estado ha sido caracterizado como débil (Dargent y Urteaga, 2016; Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). En línea con lo mencionado anteriormente, se comprende que la interacción entre actores estatales y no-estatales, como la cooperación o el conflicto, se estructura a partir de los recursos y las reglas institucionales del área de intervención correspondiente. En esta subsección final, nos centramos en explicar cómo los actores no-estatales influyen en la acción estatal y, por ende, en la capacidad estatal para la implementación de las políticas públicas a nivel nacional.

Al encontrarnos ante un Estado débil, como ha sido categorizado el Estado peruano, donde los recursos, burocracias profesionales, presencia territorial, coherencia interna, entre otras características son limitadas, la presencia de actores sociales organizados y con recursos se vuelve una fuente de fortalecimiento (Dargent y Urteaga, 2016; Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). Especialmente, cuando estos actores se

encuentran interesados en la implementación de la política pública y poseen la expectativa de beneficiarse de la acción estatal. Además, la continuidad de la ejecución de un conjunto de reglas institucionales se presenta como un objetivo deseable para estos actores clave (con recursos e interesados), ya que esto se traduce en garantías de estabilidad y predictibilidad para la consecución de sus intereses (Dargent y Urteaga, 2016). En consecuencia, impulsa a que estos actores inviertan en capacidades, tecnologías y organizaciones que son apropiadas para esas instituciones (Levitsky y Murillo, 2009, p.123, citado en Dargent y Urteaga, 2016). De esta manera, se generan los incentivos para querer mantener una agencia estatal funcional, debido a los beneficios que se obtiene (acceso a mejores servicios, control sobre el manejo de los recursos, autogestión).

Estos actores sociales pueden ser actores empresariales, grupos de la sociedad civil organizados, sindicatos e incluso partidos políticos interesados en hacer cumplir la ley, como también en asegurarse de que las políticas sean implementadas de manera adecuada (Dargent y Urteaga, 2016; Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). Además, estos actores, especialmente las agrupaciones sociales pueden “prestar” sus recursos, como su personal e información a agencias estatales para hacer efectiva la implementación de la política e incluso implicar el *enforcement* de la normativa (Amengual, 2016, citado en Augusto, Dargent y Rousseau, 2017).

Sin embargo, la adecuada implementación de una normativa (*enforcement*) según la relación entre el Estado y los grupos sociales interesados (Amengual, 2016, citado en Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). Aquí es relevante destacar que si bien la colaboración con OSC y otros grupos de interés puede fortalecer la capacidad estatal para hacer efectiva la normativa a nivel local, también pueden crear complejas dinámicas de poder y dependencia, especialmente en el marco de un Estado débil como el peruano (Dargent, 2014). En otras palabras, la presencia de estos actores sociales también puede significar la resistencia a la implementación de las políticas o pueden instrumentalizar la debilidad del Estado a su favor (Dargent, 2014). Por lo tanto, la interacción entre estos actores debe analizarse de manera exhaustiva para comprender sus implicaciones en los resultados de la política pública.

En ese sentido, los grupos de interés, aunque pueden estar alineados con los objetivos de la normativa a implementar, no carecen de sus propios intereses (Madueño, 2011; Ruiz, 2015). Estos grupos compiten, negocian y cooperan para impulsar sus

intereses dentro del proceso de la política pública (Ruiz, 2015). Sin embargo, no siempre sus acciones son transparentes y pueden incluir prácticas de lobby para influir en las políticas públicas, que es un esfuerzo para influenciar en los procesos de las políticas públicas de su interés a través de las diferentes acciones desde dentro del ámbito estatal a través de mecanismos formales (e informales) a partir de brindar a los actores estatales ayudas financieras (donaciones), información, conocimiento, asesoría política, dictámenes, apoyo electoral, entre otras cosas (Ruiz, 2015). Si bien el *lobby* no es una actividad ilegal y va de la mano con el derechos de las personas de expresar sus orientaciones sobre ciertos temas y de aportar a la discusión pública, se requiere de la existencia de mecanismos que permitan la rendición de cuentas sobre sus acciones dentro de la acción pública (Ruiz, 2015).

Finalmente, es necesario explicitar la diferencia en la capacidad de influencia entre las OSC y otros actores sociales. En primer lugar, este actor social se diferencia de otras agrupaciones sociales, pues se caracteriza por poseer una organización estable, por ende, la existencia de un vínculo permanente entre los asociados que permite que sus miembros se coordinen dentro de la organización para la consecución del fin común perseguido (Ruiz, 2015). En segundo lugar, a diferencia de otras agrupaciones sociales, los grupos de interés se caracterizan por actuar fuera o dentro del ámbito institucional; mientras que en el primer caso las acciones son realizadas por fuera de los canales formales vinculándose con el sistema político de manera indirecta, como por ejemplo realizando acciones como protestas o marchas, pero también desde dentro del ámbito estatal a través de mecanismos formales (e informales) (Ruiz, 2015).

Especialmente esta diferencia frente a otros actores sociales es notable al enfocarse en dos recursos clave: personal e información (Subirats et al, 2008). En primer lugar, al contar con personal calificado permite a los actores no estatales poder incidir en la política pública por ello incluso organizaciones de tamaño mediano, poseen grupos de especialistas encargados de seguir manera continua determinadas políticas públicas (Subirats et al, 2008) e incluso el contar con *expertise* permite no solo obtener una posición crítica frente al Estado, sino también de ser reconocido como un vocero legítimo para opinar sobre el tema e incluso colaborar con el Estado en el abordaje de dicha problemática (Augusto, Dargent y Rousseau, 2016). En segundo lugar, el acceso y control

de la información son fundamentales para la capacidad de incidencia de los actores ya que se trata de un recurso escaso y muy desigualmente distribuido (Subirats et al, 2008).

1.4. El sector de residuos sólidos

1.4.1. Gestión y manejo de residuos sólidos

La gestión de residuos sólidos se define como toda actividad técnica administrativa de planificación, coordinación, concertación, diseño, aplicación evaluación de políticas, estrategias, planes y programas de acción de manejo de residuos sólidos, mientras que el manejo de residuos sólidos hace referencia a toda actividad operativa de residuos sólidos que involucre directamente la manipulación, acondicionamiento, transporte, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo usado desde la generación hasta la disposición final de residuos sólidos (MINAM, 2017). Por lo tanto, la gestión y manejo de residuos se ocupa del conjunto de actividades relacionadas con la vida del residuo, “desde la cuna hasta la tumba”, que generalmente cumple un proceso de cinco etapas: la recolección, traslado, valorización, reciclaje y tratamiento para finalmente disponerse en algún sitio controlado (Jiménez, 2017).

La gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRS) es la estrategia más novedosa, la cual se intenta implementar a nivel planetario como la vía económica, técnica y socialmente aceptable y sustentable (McDougall et al, 2001) para minimizar los impactos antiestéticos, a la salud y el ambiente (Karak et al, 2012) provocados por los residuos sólidos (Jiménez, 2017). El aspecto importante de la GIRS esta estrategia que se privilegia las acciones tendientes a la prevención de residuos, reducción y el reciclaje y, finalmente, la disposición final; esta jerarquización de los residuos pretende minimizar la generación de desechos, reciclar y recuperar materiales, disminuir la cantidad de residuos en los rellenos sanitarios (Jiménez, 2017). Sin embargo, desde una posición crítica, Jiménez (2017) argumenta que este modelo de gestión define los residuos como un problema que descansa en dos aspectos fundamentales: uno, la garantía de la salud humana y, dos, la economía de un proceso técnico que posibilite la productividad financiera (Jiménez, 2017). En este sentido, es posible inferir que la dimensión económica es la meta preponderante de este modelo y que privilegia la participación del sector

privado. Además, la GIRS no ha probado mitigar ni las afectaciones a la salud ni los impactos al medio ambiente, ya que se sigue privilegiando el uso del relleno sanitario incluso en los países desarrollados²³ (Jiménez, 2017).

1.4.2. Recicladores de base

El término reciclador se adoptó en la Primera Conferencia Mundial de Recicladores en Bogotá en el 2008 para facilitar la articulación global y para reemplazar términos despectivos (WIEGO, s.f.b). Sin embargo, el modo de llamarlo puede variar por países, por ejemplo, en Brasil se les llama *catador* y se los define como recolectores de materiales reciclables (Gutberlet, 2020), como en Argentina se les ha reconocido como recuperadores urbanos (Schamber y Sarandón, 2019). De manera general, se puede definir a la población recicladora como un conjunto de personas que se dedican a la actividad laboral de recuperación y comercialización de residuos sólidos (Medina, 1999; WIEGO, s.f.c; EIU, 2017). A continuación, se presenta en la Tabla 1 una tipología de clasificación de recicladores.

Tabla 1

Clasificación de recicladores

Tipo de reciclador	Definición
De bolsa en bolsa	Recicladores que no cuentan con un medio de transporte y portan sacos que recuperan residuos reciclables de las bolsas o basureros antes de que sean recogidos por los trabajadores municipales de limpieza (Dias, s.f.)
Compradores ambulantes de residuos	Recicladores que cuentan con un triciclo o una carretilla con la cual recogen materiales reciclables de centros de producción, hogares a cambio de un pago o trueque; generalmente trabajan en rutas fijas y usan carreteras, y realizan esta recolección antes de que se dé la recolección municipal (Dias, s.f.).
En camiones	Recicladores que suelen ser empleados municipales o de empresas privadas que separan de manera informal los materiales reciclables de los residuos domésticos como un complemento a sus salarios (EIU, 2017).

²³ A nivel mundial la mayoría de residuos se vierten o eliminan en algún tipo de vertedero o relleno sanitario, solo el 8% de esta se vierte en rellenos sanitarios con sistemas de recogida de GEI (Kaza et al, 2018). El tratamiento adecuado de los residuos, como los rellenos controlados o las instalaciones gestionadas de forma rigurosa, son casi exclusivamente de los países de renta alta y media-alta (Kaza et al, 2018)

Con ruta establecida/puerta a puerta	Recicladores que se encargan de recolectar como parte de la separación de residuos sólidos de la municipalidad en colaboración con organizaciones de recicladores (Dias, s.f.). Estas cooperativas y/o asociaciones pueden tener acuerdos formales o informales con edificios comerciales u oficinas (Dias, s.f.).
Clasificadores	Recicladores que seleccionan y clasifican materiales reciclables en cintas transportadoras u otros dispositivos (Dias, s.f.).
En vertederos y/o rellenos sanitarios	Recicladores que recuperan y venden materiales reciclables y juntan materia orgánica generalmente para alimentar a su ganado, pueden vivir dentro del vertedero o en las cercanías (Dias, s.f.).

Nota. Clasificación de recicladores según su intervención en el flujo de manejo de residuos sólidos.

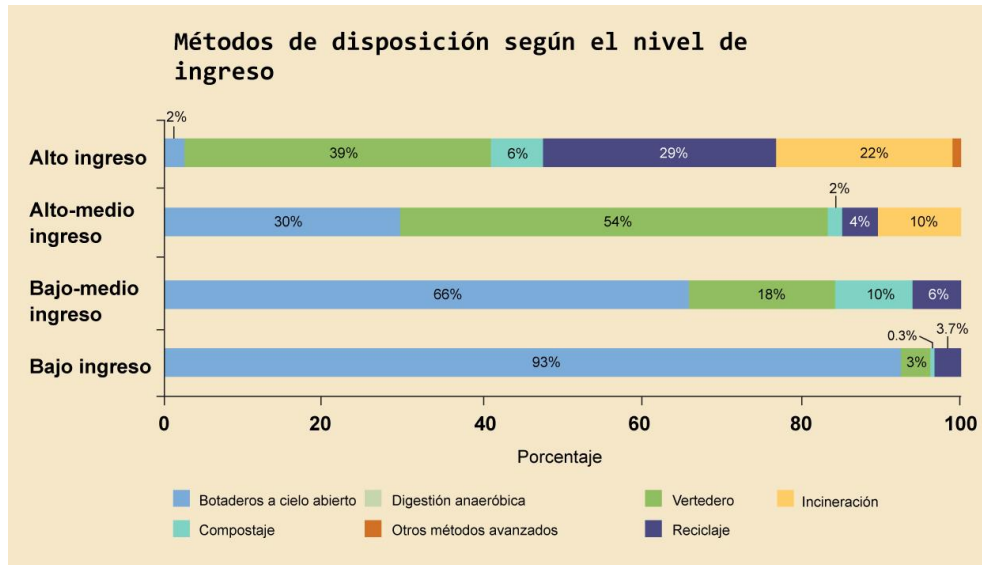
Como se aprecia en la Tabla 1, los recicladores pueden intervenir en cualquier punto del flujo del sistema del manejo de residuos sólidos (EIU, 2017); por ejemplo, los recicladores de base intervienen en la recolección, pero también pueden introducirse en la cadena a partir de la clasificación de los residuos reciclables. En ese sentido, la recuperación de residuos sólidos realizada por los recicladores se produce en un rango muy variable de modalidades que se mueven entre dos polos, en el primer polo, el recojo diferenciado se da en la fuente, en los hogares o comercios que entregan segregados sus residuos reciclable, mientras que, en el segundo polo, se extrae los materiales reciclables de entre la basura, sea en el punto de origen o en puntos de disposición intermedio o en el sitio de disposición final (un botadero o un relleno sanitario) (Riofrío y Cabrera, 2012).

1.4.3. Mercado de residuos sólidos

En un contexto global, donde se impulsa la sostenibilidad se observa una tendencia global de aumento del reciclaje y compostaje de los residuos sólidos (véase Figura 3) (Kaza et al, 2018). Los residuos sólidos han transicionado de ser considerados desechos a ser revalorados como un *recurso* (Jiménez, 2017; Rateau, 2017) y, por ello, a medida de que aumenta su valoración económica, este es un escenario predispuesto a una mayor competencia entre diversos actores por el acceso, manejo y comercialización como se observa en la Tabla 2. Por lo que es pertinente ahondar en la dimensión económica para

analizar el proceso de generación de puestos de trabajo decentes para la población recicladora y comprender los factores que condicionan la posición que ocupan dentro de este creciente mercado.

Figura 3
Reciclaje de residuos sólidos a nivel global



Nota. Adaptado de *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050* [Qué desperdicio 2.0: Una instantánea global de la gestión de residuos sólidos hasta 2050] (p. 35), por Kaza, S., Yao, L., Perinaz, B.T. y Van Woerden, F., 2018, World Bank. CC BY 3.0 IGO

Tabla 2
Actores que intervienen en el mercado de residuos sólidos

Tipo de actores	Actores que participan en el mercado del reciclaje	Definición
Actores formales	Industrias y exportadoras	Empresas que reutilizan o transforman los residuos reciclables, se caracterizan por un alto nivel tecnológico y financiero (Onofre y Ruiz, 2020)
	Empresas Operadoras de Residuos Sólidos (EO-RS)	Son empresas pequeñas o medianas que se ocupan del acopio, tratamiento y comercialización (Onofre y Ruiz, 2020) a empresas transformadoras y/o exportadoras autorizadas.
	Asociaciones de recicladores formalizadas	Están constituidas legalmente y conformadas por recicladores que cuentan con permiso de realizar la recolección y venta de residuos reciclables bajo la modalidad del RUS (Onofre y Ruiz, 2020)

Actores que ocupan una zona gris (informal-formal) en la cadena de recicladores	Acopiadores	Son comercios de almacenamiento (acopio), se ocupan de la compra y venta de residuos sólidos reciclables. Entran comúnmente a la formalidad bajo la modalidad del RUS (MINAM, 2010)
	Los trabajadores municipales encargados de la limpieza	A pesar de que no es su función, recuperan residuos reciclables mediante la recolección de residuos en general (Onofre y Ruiz, 2020)
Actores informales	Chatarrerías/comerciantes informales	Acopiadores informales compran los residuos reciclables a los recicladores y se lo venden a las EO-RS o a la industria de reciclaje (MINAM, 2010)
	Recicladores informales	Pueden ser compradores ambulantes que van de puerta en puerta y recogen y compran residuos reciclables; recicladores que recuperan los residuos reciclables de la calle; recicladores que recogen los residuos reciclables en los vertederos (Dias, s.f.)

Desde esta perspectiva, las asociaciones de recicladores deben lograr incluirse en este mercado de los residuos sólidos. Por lo que la participación de las asociaciones de recicladores debe analizarse desde un concepto de competitividad. Esto es así pues la organización de recicladores existe y se mantiene mientras sean competitivas, por ende, rentables y productivas (Rentería, 2019; EIU, 2017). El concepto de competitividad no posee un significado unánime (Valenzo-Jiménez y González-Samaniego, 2021). A nivel empresarial, se considera la competitividad, la capacidad de una organización para mantener o incrementar su participación, al combinar de manera eficiente sus recursos, logrando rentas constantes en el largo plazo en un mercado determinado (Herciu y Ogrea, 2018, citado en Valenzo-Jiménez y González-Samaniego, 2021). Una forma de aumentar la competitividad es aumentar la productividad de la organización (Dresch, Collato y Lacerda, 2018). La productividad corresponde a una medida para verificar cuán bien se emplean los recursos en el proceso productivo que da un determinado resultado (Dresch, Collato y Lacerda, 2018). Asimismo, dicho proceso productivo implica materia prima, equipos, mano de obra, por ejemplo, y el producto a ofrecer en el mercado es el obtenido de este proceso (Dresch, Collato y Lacerda, 2018). Esto resulta determinante, pues cuánto mayor valor agregado sea generado por las unidades de producción, más rentable resulta la asociación empresarial y, por ende, más fácil es cubrir los costos de operar formalmente (Díaz, 2014).

En ese sentido, el acceso a rutas empresariales resulta un factor clave ya que permite la sostenibilidad de las asociaciones de recicladores como también el fortalecimiento de cadenas productivas de reciclaje en su conjunto para que sean más competitivas e inclusivas (Ciudad Saludable, 2012). Especialmente permite sostener su participación en el mercado, sobre todo en las temporadas de baja recolección de material reciclable como invierno, ya que este acceso les permite acceder de manera constante a otras y más grandes fuentes de residuos reciclables y, por ende, les permite una mayor estabilidad (Rentería, 2019). Al obtener una gran cantidad de residuos sólidos de buena calidad en puntos fijos—lo cual implica ahorros de transporte— se permite a los recicladores sortear una de las mayores dificultades, el poder vender directamente a las empresas transformadoras (Adrianzen, 2017). Finalmente, para evitar intermediarios y la agregación de valor, se requiere de transporte, contar con equipamiento como una prensadora y picadora, de ser posible fabricar objetos de materiales reciclables (EIU, 2017). Más allá de ello, se requiere generar un ecosistema de industrias transformadoras para que existan mejores condiciones de comercialización, lo cual depende de las políticas públicas y la demanda internacional como nacional (EIU, 2017). Por ejemplo, en países donde existen leyes relacionadas a la REP, los envases PET y de vidrio tienen un valor más estable y elevado que los demás materiales reciclables (EIU, 2017).

CAPÍTULO II: MODELO DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA

En este capítulo se presenta la propuesta de modelo análisis para el caso de estudio, donde se hace hincapié en los factores que inciden en la interacción de los actores para la comprensión del proceso político y sus resultados. En segundo lugar, se pasa a explicar la metodología que siguió la tesis para recoger los datos, organizar la información y poder construir una explicación coherente sobre el proceso político con base en las experiencias de los actores, supuestos teóricos derivados del modelo propuesto y la revisión de datos obtenidos de fuentes secundarias.

2.1. Propuesta de modelo de análisis

En ese sentido, en esta sección se presenta la propuesta de modelo de análisis diseñado para comprender las interacciones entre los actores involucrados en el proceso político y sus efectos en la implementación del PSF-RS. Cabe especificar que esta propuesta surge a partir del anterior capítulo donde se revisó las diversas propuestas teóricas y conceptuales para identificar y ponderar los factores que influyen en la implementación del PSF-RS, como también para tener una noción de qué se debía entender por empleo decente para el caso de la población recicladora el cual es el objetivo de la implementación del PSF-RS. Asimismo, este modelo analítico busca resaltar la importancia de los mecanismos institucionales de gobernanza y sus efectos en la capacidad estatal y, en consecuencia, en los resultados de la política pública.

Para el análisis se ha optado por partir de un enfoque de gobernanza que se fundamenta en lo propuesto por Sachs (2015) y Porras (2016). Por un lado, la buena gobernanza (Sachs, 2015) implica que tanto los actores estatales como los del sector

privado empresarial actúen de acuerdo con el Estado de derecho, mostrando responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta a las necesidades de los actores interesados y participación activa del público. Por otro lado, el enfoque de gobernanza (Porrás, 2016) sugiere que la necesidad de existencia de mecanismos institucionales que permitan la coordinación entre los actores estatales, los actores sociales y económicos relevantes para abordar problemas públicos complejos, ya que estos solo pueden resolverse de manera colectiva (Porrás, 2016). Sin embargo, a su vez, el Estado debe ocupar un papel como coordinador central de estas redes de gobernanza (Porrás, 2016) y como garante de los derechos humanos, el cumplimiento de la normativa y provisión de servicios básicos (Sachs, 2015). En ese sentido, se sintetiza que el enfoque de gobernanza busca analizar cómo se ha construido un timoneo colectivo que coordina a actores estatales y no-estatales para el logro de objetivos comunes especialmente en el contexto de políticas públicas relacionadas con los ODS. Finalmente, este enfoque resalta que estos mecanismos institucionales deben permitir la construcción de pactos colectivos amplios para lograr la estabilidad y continuidad en la implementación de políticas públicas relacionadas con los ODS (Lanegra, 2019).

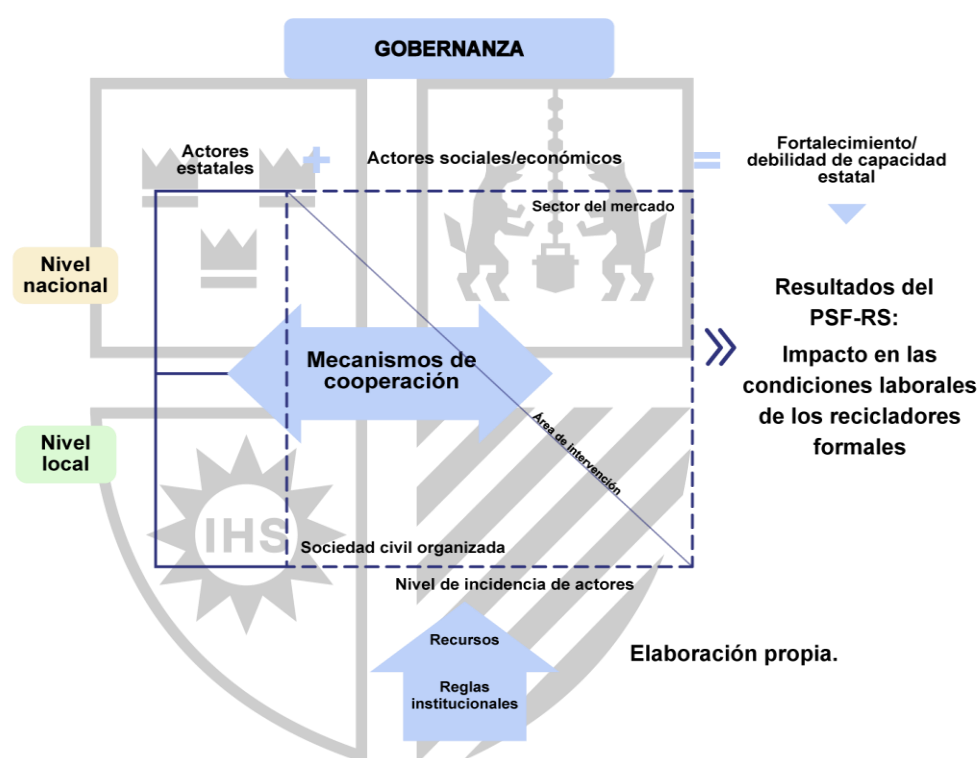
Esta tesis gira en torno a la principal hipótesis de que la capacidad del Estado para la implementación adecuada de una política pública relacionada a los ODS es impactada por la relación entre el Estado y los grupos sociales interesados (véase figura 4). Aunque estos grupos pueden poseer intereses alineados con los de la acción estatal y verse beneficiados por el fortalecimiento de la capacidad estatal para la implementación, está dar lugar a dinámicas de poder y dependencia. Esto especialmente en un contexto de un Estado peruano caracterizado como débil y desequilibrio en la capacidad de incidencia de otros actores. A continuación se presentan supuestos que guían el análisis del caso en relación con la hipótesis señalada:

- Supuesto (i): La capacidad estatal a nivel local es débil para la implementación del PFS-RS
- Supuesto (ii): Aunque la capacidad estatal se ve reforzada por la existencia de actores interesados y con recursos, como la OSC FOVIDA y Ciudad Saludable, las dinámicas de poder dentro de la acción estatal limitan la adecuada implementación del PSF-RS.

- Supuesto (iii): La falta de mecanismos institucionales para involucrar los actores del sector privado empresarial en el PSF-RS limita la capacidad del Estado para impulsar empleos decentes para los recicladores.

Cada supuesto representa un aspecto crucial que será analizado en detalle en el capítulo IV para analizar cómo las dinámicas de poder entre actores estatales y no-estatales afectan la implementación de las políticas públicas y de sus resultados.

Figura 4
La composición de la gobernanza en relación al PSF-RS



Sobre la base de lo expuesto en la sección 1.3.1. dentro del capítulo I marco teórico, para comprobar el supuesto (i) sobre la debilidad de la capacidad estatal —la potencialidad de que los actores estatales, es decir, los funcionarios públicos lleven a cabo los objetivos de la política pública a nivel local—, se ha operacionalizado el concepto como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3
Operacionalización de capacidad estatal

Variable	Componentes	Indicadores
----------	-------------	-------------

Capacidad estatal	Burocracia profesional	<ul style="list-style-type: none"> ● Experiencia en el sector privado ● Nivel de profesionalización de los burócratas ● Especialización en relación a la GIRS
	Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> ● Recaudación de impuestos ● Transferencias desde el gobierno nacional
	Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ● Centro de acopio ● Maquinaria para la recolección selectiva y tratamiento de residuos sólidos
	Cohesión interna	<ul style="list-style-type: none"> ● El cuerpo de funcionarios públicos esté orientado a lograr el mismo objetivo
	Articulación intergubernamental e intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> ● Articulación entre MINAM y Municipalidad ● Articulación con actores estatales de inclusión social ● Municipalidad actualiza de manera transparente datos en Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL)

En un contexto de un Estado con capacidad débil es crucial contar con la presencia de actores que se encuentren interesados en la implementación de la política pública (Dargent y Urteaga, 2016; Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). Estos actores deben poseer la expectativa de que a partir de que al adherirse a las reglas institucionales formales (al PSF-RS en este caso) obtendrán beneficios (Dargent y Urteaga, 2017).

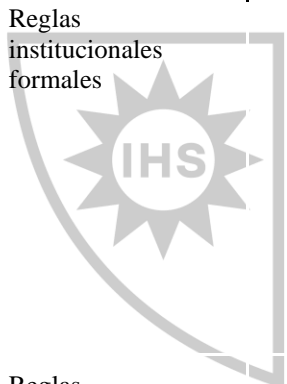
Sin embargo, es fundamental destacar que la debilidad estatal, como se menciona en el supuesto (i), como la falta de participación efectiva de todas las partes interesadas puede generar dinámicas de poder con un impacto negativo en la implementación del PSF-RS como se plantea en el supuesto (ii). Además, la carencia de mecanismos institucionales que involucren a todos los actores relevantes, especialmente al sector privado-empresarial, como señala en el supuesto (iii), puede limitar la capacidad de coordinación entre estos actores y dificultar la consecución de objetivos colectivos en la implementación del PSF-RS. Esto a su vez puede llevar a desequilibrios de poder y en la dependencia de ciertos actores, lo cual se refleja en la relación entre el Estado y los grupos sociales interesados en la implementación de la política pública y en última instancia afecta los resultados de la implementación.

La operacionalización de la incidencia de las partes interesadas en la acción estatal y, por ende, su capacidad de impactar en los resultados, se observa en la Tabla 4 y Tabla 5.

Tabla 4*Operacionalización de la incidencia de OSC*

Variable	Componentes	Indicadores
Incidencia de la sociedad civil organizados	Recursos	<ul style="list-style-type: none"> ● Conocimiento y/o información ● Red de contactos internacional y nacional ● Económicos ● Infraestructura (espacios de reunión)
	Reglas institucionales formales	<ul style="list-style-type: none"> ● Normativa estatal (leyes, decretos, ordenanzas municipales y semejantes) ● Normativa explícita (escrita)
	Reglas institucionales informales	<ul style="list-style-type: none"> ● Costumbres, creencias, convenciones y prácticas del día a día

Tabla 5*Operacionalización del involucramiento del sector privado*

Variable	Componentes	Indicadores
Involucramiento del sector privado	Reglas institucionales formales  Reglas institucionales informales	<ul style="list-style-type: none"> ● Normativa estatal: <ul style="list-style-type: none"> ○ Medidas para alentar el uso de materiales reciclables en la producción ○ Medidas para alentar la responsabilidad extendida del productor ○ Obligatoriedad de celebrar contratos con los proveedores de material reciclable ● Normativa escrita de las empresas ● Costumbres, convenciones y prácticas del día a día

En consecuencia, este modelo busca permitir la comprensión de cómo los actores estatales a través de mecanismos institucionales involucran a los actores sociales y económicos relevantes para el alcance del ODS 8 a través de la implementación del PSF-RS. Asimismo, enfatiza en la condensación de intereses que impulse implementación del PSF-RS y si dicha condensación de intereses se alinea con el objetivo del PSF-RS, lo que implicaría una adecuada implementación de la normativa y, por ende, la generación de puestos de empleo decente para los recicladores. De ser así, se cumpliría el objetivo del funcionamiento del PSF-RS que es la inclusión social, es decir, una mayor participación

de los recicladores en las distintas áreas que componen la sociedad (Maldonado et al, 2022). Si no se logra la agregación de los intereses relevantes, en consecuencia, cabe la posibilidad que tras diez años de ejecución del PSF-RS no existan cambios significativos en las condiciones laborales que hacen que la población recicladora se encuentre en una situación de vulnerabilidad (WIEGO s.f.a; Aparcana, 2017; Riofrío y Cabrera, 2012; EIU, 2017; Marelló y Helwege, 2018).

Por ello, se operacionaliza el concepto de empleo decente (Tabla 6), que se puede entender como empleo formal (OIT, 2021), regularizado por el Estado y que garantiza un aseguramiento social (acceso a salud, pensiones y semejantes) (Pages, 2016; INEI, 2017). Además este tipo de empleo se caracteriza por ser productivo, un ingreso justo, seguridad y salud laboral, protección social (OIT, s.f.a) y que puedan negociar de manera colectiva con las empresas y con los funcionarios municipales (WIEGO, s.f.b). Cabe agregar que solo se han agregado a las características que principalmente pertenecen a la dimensión política y económica, pues como se ha argumentado en estas se agrupan los obstáculos más persistentes y significativos para la mejora de las condiciones laborales de la población recicladora formalizada.

Tabla 6
Operacionalización de trabajo decente

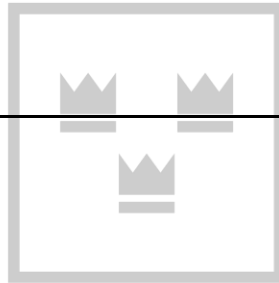
Variable	Componentes	Indicadores
Trabajo decente	Seguridad y salud laboral: los trabajadores estén protegidos contra las enfermedades en general o las enfermedades profesionales y los accidentes resultantes de su trabajo (OIT, 2023). También se considera los riesgos que puede sufrir la salud mental, incluye la discriminación y exclusión, malos tratos y fallas en la comunicación (Pozo, 2019; Organización de la Salud Mundial [OMS], 2022)	<ul style="list-style-type: none"> ● Acceso seguro a los materiales reciclables (segregados y limpios) ● Contar con medio de transporte para evitar las cargas pesadas ● Centro de acopio con acceso a agua, iluminación y ventilación ● Equipos de protección: guantes de cuero, mascarillas con filtro recargable, zapatos cerrados ● Vacunas de hepatitis b y antitetánica ● Salud mental y seguridad: prejuicios, agresión, malos tratos y fallas en la comunicación
	Salario mínimo	<ul style="list-style-type: none"> ● Entre el 2017-2019, osciló entre S/. 850-S/.930 (BCRP Data, s.f.)
	Aseguramiento social	<ul style="list-style-type: none"> ● Régimen laboral ● Tributación ● Contrato ● Afiliado a algún seguro de salud ● Afiliado a algún sistema de pensión

Productividad y competitividad: capacidad para combinar sus recursos en el proceso productivo para mantener o incrementar su participación (y sus ingresos) de manera constante en el largo plazo en el mercado de residuos sólidos (Solleiro y Castaño, 2004; Herciu y Ogrea, 2018). Además mientras mayor valor agregado, más rentable y permite cubrir los costos de operar formalmente (Díez, 2014)

- Trabajo colectivo
- Infraestructura
- Equipamiento
- Vehículos de transporte
- Rutas empresariales (acceso constante a cantidad y calidad de residuos reciclables)
- Avance en la cadena de valor

Negociación colectiva con la Municipalidad y con las empresas

- Espacios de diálogo con sus pares (intraorganizacional e interorganizacional)
- Distribución de recursos entre los actores
- Reglas institucionales que incentiven la acción colectiva
- Espacios de diálogo con funcionarios municipales
- Espacios de diálogo con empresas



2.2. Metodología

El diseño de esta investigación se ha estructurado a partir de dos aproximaciones teóricas fundamentales y tres aproximaciones metodológicas clave. Desde las aproximaciones teóricas: la visión analítica y compleja del desarrollo sostenible, en conjunto a la visión dinámica y compleja de la gobernanza. La primera perspectiva nos ha dotado de herramientas conceptuales necesarias para comprender la complejidad inherente al desarrollo de políticas públicas. Asimismo, la segunda perspectiva dinámica y compleja de la gobernanza permite una comprensión profunda de las complejas relaciones de poder que se pueden formar entre los actores estatales y no estatales en el contexto de la implementación de una política pública relacionada al desarrollo sostenible. Con ello en mente, la metodología adoptada para esta investigación se basa en tres aproximaciones metodológicas: cualitativa, desde las políticas públicas y el enfoque de estudio de caso, que serán explicadas a continuación, como también se argumenta su elección.

Para profundizar y reconstruir el proceso político se ha adoptado una metodología cualitativa. Esta elección se justifica por la flexibilidad que brinda este enfoque, pues permite capturar los datos locales, desarrollar explicaciones coherentes con base principalmente en las perspectivas y experiencias desde los propios actores, como también realizar generalizaciones teóricas fundamentadas en los datos recopilados y

desarrollar una comprensión más rica y contextualizada del proceso estudiado (Esterberg, 2022, citado en Hernández, Fernández y Baptista, 2010). Asimismo, esta flexibilidad permite la inclusión de datos cuantitativos que resultan cruciales para solidificar y contrastar las afirmaciones obtenidas a partir de los datos cualitativos. Dado que esta investigación se centra en el desarrollo de una política pública en un contexto específico, se considera apropiado partir de los actores involucrados y comprender sus interacciones y motivaciones, lo que a su vez permite comprender los resultados de la acción estatal (Barreto, Cerón y Fernández, 2010). Es decir, permite el alcance del principal objetivo de esta investigación. La estrategia de estudio de caso resulta pertinente para examinar a fondo el fenómeno en su contexto real (Yin, 2018). Esta elección se justifica al buscar una comprensión exhaustiva y contextualizada de un fenómeno contemporáneo (Yin, 2018). A pesar de que esta estrategia implica el conocimiento de múltiples variables de interés, se han desarrollado proposiciones teóricas (Yin, 2018) que han sido utilizadas como para guiar la recopilación y el análisis de datos, y permiten responder la hipótesis planteada.

Los métodos de recolección de datos utilizados para esta investigación fueron mayormente cualitativos. En ese sentido se dio prioridades a la realización de 11 entrevistas semiestructuradas, 1 observación participante, a partir de ello también se realizó constantes notas de campo que permitieron registrar información complementaria sobre el ambiente y las interacciones. Los datos cuantitativos fueron obtenidos de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la plataforma de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la OSC FOVIDA. El área de estudio seleccionado fue el distrito de Villa El Salvador el cual se ha caracterizado por la presencia de recicladores de base y poseer experiencias de trabajo en conjunto entre la Municipalidad y actores interesados en las políticas de inclusión de los recicladores de base.

Esta tesis se ubica dentro del proyecto de investigación titulado “Triple informalidad en el Perú: Un análisis mixto a nivel nacional-urbano sobre las implicancias de la informalidad laboral, en el transporte y la vivienda” a cargo de un equipo de investigadores del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) subvencionado por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec) a través del programa PROCENCIA en el marco del concurso “Proyectos de Investigación Aplicada en Ciencias Sociales”, según contrato PE501078629-2022. El objetivo de dicho proyecto se centra en analizar el fenómeno de la informalidad en las ciudades peruanas y

proporcionar herramientas de gestión pública para promover ciudades más sostenibles. En ese sentido, la investigación de esta tesis debió enmarcarse entre los aspectos claves de dicho proyecto, la informalidad urbana y el desarrollo sostenible. Por ello, se escogió como objeto de estudio para esta tesis la implementación del PSF-RS que posee como objetivo la generación de empleos decentes para la población recicladora. Así, se contribuye en la comprensión de cómo la acción estatal puede influir en la mejora de las condiciones laborales de la población recicladora en un entorno urbano. Asimismo, se contribuye al núcleo del proyecto de investigación, que enmarca esta tesis, el cual es la promoción de prácticas laborales más formales y sostenibles en las ciudades peruanas.

2.2.1. Selección del área de estudio y actores

El distrito de Villa El Salvador en Lima, seleccionado como área de estudio para esta investigación durante el período 2017-2019, ofrece un escenario adecuado por varias razones. En primer lugar, Villa El Salvador fue uno de los primeros distritos en implementar un programa de gestión de residuos sólidos, "Bono Verde", que incluía la participación de los recicladores desde el año 2004, que en parte fue resultado de la cooperación internacional (Andino, 2007; Bazan, 2014). Además, la Municipalidad colaboró con Ciudad Saludable, actor clave en el sector, en el Proyecto Desarrollo del Mercado de Manejo Integral de Residuos Sólidos Reciclables a finales del 2008 (Adrianzen, 2017).

En segundo lugar, esta elección permite poner a prueba la hipótesis de que, en un contexto de debilidad estatal, como se observa en Villa El Salvador —cómo será demostrado en el capítulo III y, especialmente, en el capítulo IV—, la influencia de actores interesados puede ser significativa, específicamente en el sector de residuos sólidos. Esto adquiere aún más relevancia debido a la emisión del reglamento de la Ley GIRS en el año 2017, que significó un cambio normativo sustancial en el sector. Este cambio significó que la búsqueda de la inclusión de los recicladores se vio enmarcada por el interés por la dinamización del mercado de residuos sólidos, lo que podría haber generado un puesto de empleo decente para estos. Sin embargo, analizar cómo las relaciones de poder entre actores estatales y no-estatales afecta la acción estatal para lograr un ODS, nos permite comprender que no basta el impulso de la participación social

sino que se requieren de mecanismos y de condiciones que permitan una participación efectiva de todas las partes interesadas.

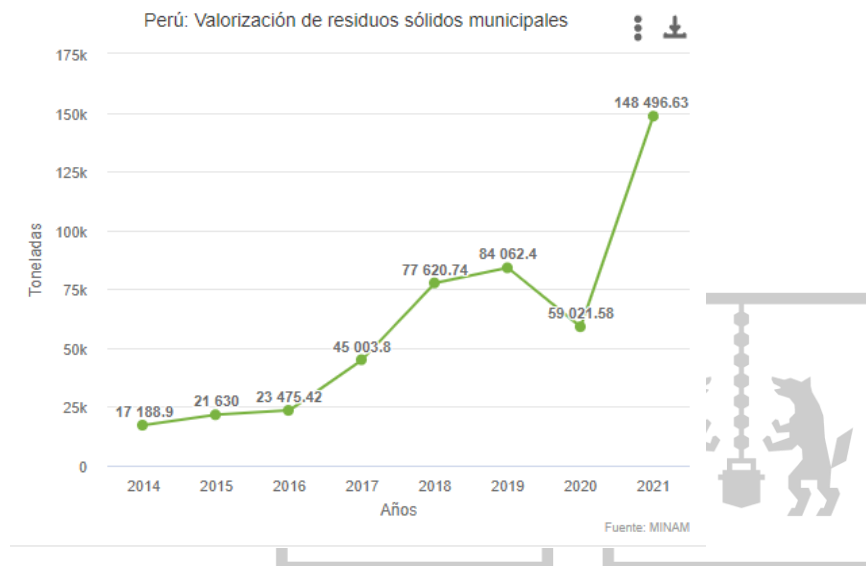
En tercer lugar, el distrito ha registrado uno de los mayores números de asociaciones de recicladores formalizadas (8) en Lima (Onofre y Ríos, 2020). Este dato es relevante, ya que sugiere que existe un conjunto importante de recicladores formalizados que podrían formar parte de los actores interesados que influyen en la acción estatal para implementar el PSF-RS. Por ello, si no se observa un impacto significativo, nos permite ahondar en las limitaciones de su participación y cómo esto afecta en la construcción de una buena gobernanza para el logro de los ODS.

El período de estudio comienza en 2017 con la emisión del reglamento de la Ley GIRS, que derogó la Ley General de Residuos Sólidos. Esta acción representó un cambio normativo significativo que regulaba el sector y tenía como objetivo impulsar la industrialización de la gestión de residuos sólidos, lo que teóricamente debería haber resultado en la generación de empleos decentes. Además, a partir de ese año, se observó un aumento en la valorización de residuos sólidos a nivel nacional (véase la Figura 5). No obstante, es paradójico que, a pesar de esta tendencia, la proporción de recicladores formalizados no haya superado el 2% (Defensoría del Pueblo, 2019). El análisis de esta situación paradójica nos brinda la oportunidad de profundizar en la pregunta de cómo las dinámicas de poder afectan los resultados de la acción estatal destinada a mejorar las condiciones laborales de los recicladores y fomentar la generación de empleos decentes. El período de estudio abarca hasta 2019, dado que, a partir de 2020, el contexto cambió drásticamente debido a la pandemia del COVID-19.

La selección de actores para esta tesis se fundamenta en las premisas de gobernanza (Sachs, 2015; Porras, 2016), que enfatiza la influencia de los actores más poderosos y de la interacción de los actores estatales y no-estatales con intereses relevantes dentro de este proceso político, ya que esta influencia y dinámica moldea los resultados de la acción estatal. Por ello, para evaluar la relevancia de los actores, se consideraron tanto sus recursos a disposición como las reglas institucionales que orientan sus acciones en el área de estudio (consulte el mapeo de actores en Anexo 1 y Capítulo IV para más detalles). En ese sentido los siguientes grupos de actores: actores estatales (1 representante a nivel local y 1 representante a nivel nacional), a las (2) OSC presentes en el área de investigación, (6) recicladores pertenecientes a cuatro asociaciones formalizadas y (2) actores del sector privado empresarial. Cabe destacar que esta tesis se

concentra en los recicladores con ruta establecida, es decir, en los recicladores formalizados que trabajan en conjunto con la Municipalidad en el contexto del PSF-RS. Puede consultar la lista completa de participantes en el Anexo 2.

Figura 5
Incremento de la valorización de residuos municipales



Nota. Adaptado de *Perú: Valorización de residuos Sólidos*, por MINAM, s.f, SINIA (<https://sinia.minam.gob.pe/>)

2.2.2. Fuentes primarias

La recolección de datos primarios fue realizada principalmente en Villa El Salvador y a través de llamadas vía telefónica o google meets, la elección del ambiente varió según la comodidad y disponibilidad de los actores, desde finales de octubre del 2022 hasta finales de julio del 2023. Esto es así, pues la mayoría de actores que influyen en la implementación del PSF-RS de Villa El Salvador trabajan y viven en dicha zona, como también la gerenta administrativa de la EO-RS. De manera específica, los recicladores formalizados trabajan y residen dentro del distrito. Adicionalmente, se visitó la empresa transformadora PAMOLSA ubicada en la zona industrial del distrito de Callao ubicada en Lima. Es relevante aclarar que las funcionarias públicas, tanto la encargada del PSF como la especialista de residuos sólidos del MINAM optaron por entrevistas a través de

google meets. Del mismo modo sucedió con los representantes de Ciudad Saludable y FOVIDA. A continuación se describen las herramientas de recolección de datos que fueron construidas para esta investigación:

Entrevistas semiestructuradas. Se elaboró y se hizo uso de guías de entrevistas para cada grupo (véase en Anexo 3) para dirigir la conversación sin limitarla, lo cual facilitó el relacionar los conceptos, variables y etapas específicas con las experiencias y percepciones de los actores de manera organizada (Hernández, Fernández y Baptista, 2010). Se realizó 12 entrevistas semiestructuradas a los siguientes actores que han sido categorizados por su ubicación en referencia al Estado; pertenecientes a la sociedad civil organizada, a cinco recicladores de cuatro asociaciones de Villa El Salvador, una OSC Ciudad Saludable y a otra a la OSC Fomento de Vida (FOVIDA); pertenecientes al Estado, una a la funcionaria pública encargada del PSF-RS de la Municipalidad de Villa El Salvador, y otra a especialista de residuos sólidos domiciliarios del MINAM; pertenecientes al sector privado, una a la dueña de una EO-RS ubicada en Villa El Salvador, otra a un gerente de la planta de valorización de residuos sólidos.

Observación participante. No se hizo uso de una guía. El 29 de marzo del 2023, se acompañó a una recicladora a realizar su ruta de recolección selectiva en el mercado Cristo de Pachacamilla y por la Urb. Pachacamac en Villa el Salvador, de modo que se observó el desarrollo y las condiciones de la actividad laboral, como también la interacción entre la recicladora y los vecinos en el marco del PSF-RS. Se planeó una segunda observación participante, pero finalmente no se pudo llevar a cabo por cuestiones de salud de la recicladora. Se trató acompañar a otros recicladores, pero se debe tener en cuenta que la mayoría se transporta en vehículos motorizados para realizar su trabajo que poseen el espacio mínimo necesario para transporte de ellos y los materiales.

Adicionalmente, se realizó notas de campo tras la realización de las entrevistas y de la observación participante con el fin de recabar información extra, como también para poder clarificar posteriormente la información recabada a través de entrevistas informales.

2.2.3. Fuentes secundarias y limitaciones

Con el fin de reforzar y contrastar las afirmaciones que se han obtenido a lo largo del análisis, se hizo una revisión de normativa, informes y documentos producidos por los actores estatales involucrados como el MINAM, la Municipalidad de Villa El Salvador, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y Ministerio de Economía y Finanzas, como también los realizados por las OSC mencionadas. Asimismo, se hizo uso de las bases de datos cuantitativos del Instituto Nacional de Estadística e Informática para conocer los datos socioeconómicos que caracterizan al distrito, como también el de la plataforma de Consulta Amigable del MEF para obtener datos sobre los recursos económicos utilizados por la Municipalidad; finalmente, se hizo uso de los datos recabados por la OSC FOVIDA sobre las condiciones laborales de los recicladores formalizados de Lima Sur (Villa El Salvador, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo) que fueron recabados entre los años 2017-2019. Finalmente, también se obtuvo datos secundarios de otras investigaciones académicas afines al tema para contrastar, como también para solidificar las afirmaciones finales obtenidas a lo largo del desarrollo de esta tesis.

En cuanto a las limitaciones del estudio, se destacan las siguientes. Primero, al ser un estudio de caso, el modelo explicativo diseñado posee aplicabilidad limitada a contextos similares. Segundo, originalmente se iba a utilizar datos del PSF-RS registrados en el SIGERSOL, no obstante la información era incompleta y en algunos casos inexacta como señalaron los especialistas entrevistados. Tercero, el cambio de alcance en el 2019 dificulta la obtención de entrevistas con funcionarios clave durante el período de estudio. Cuarto, la falta de espacios de reunión para los recicladores impidió abordar y observar las dificultades que enfrentan para organizarse. Las limitaciones, salvo la primera, fueron superadas con el uso de las fuentes secundarias señaladas anteriormente.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS, INSTITUCIONALES Y LOCALES DEL CASO

En este capítulo, se profundiza analíticamente en el contexto que enmarca la compleja interacción entre los actores estatales y no-estatales que han impactado en la generación de puestos de trabajo decente de los recicladores a través del PSF-RS. En ese sentido, para comprender las dinámicas, resulta fundamental explorar las características históricas, institucionales y locales que han dado forma al contexto en el que se desenvuelve el caso de estudio. A lo largo de este recorrido, se describen las transformaciones de las reglas institucionales que rigen el sector privado, como también se identifican los actores clave que han participado en dichos cambios. Además, se explora las condiciones laborales de la población recicladora antes de la implementación del PSF-RS. Dicha visión histórica nos permite establecer comparaciones significativas con la situación actual y arroja luz sobre la evolución de las condiciones laborales. En pocas palabras, se explora las condiciones locales y las dinámicas institucionales que han contribuido a la configuración actual de esta política pública y su impacto en las condiciones laborales de los recicladores formalizados.

3.1. Los 2000: La normativa nacional desconectada del contexto local

3.1.1. La Ley General de los Residuos Sólidos

Para el año 2000, con la Ley General de Residuos Sólidos y la emisión de su respectivo reglamento el año 2004, se reglamentó de manera oficial dicho sector. En primer lugar, se adjudicó oficialmente la gestión de los residuos sólidos a las municipalidades (Durand, 2011). En segundo lugar, a pesar de que la normativa buscó impulsar desde este primer momento una GIRS participativa como alude en el segundo y noveno lineamiento, se

concentró en la promoción de la inversión privada en estos servicios como señala el lineamiento décimo cuarto que enfatiza que se buscará “priorizar la prestación privada de los servicios de residuos sólidos, bajo criterios empresariales y de sostenibilidad” que es la que terminó primando (OPS [Organización Panamericana de la Salud], 2003). Además, esta primacía también se refleja cuando la ley especificó que los residuos sólidos domésticos debían ser transportados a rellenos sanitarios (Durand, 2011), el cual es principal rubro de la actividad privada en el sector (OPS, 2003). En tercer lugar, la ley impuso estrictas condiciones para ejercer la actividad del reciclaje que en la práctica sólo permitía al sector privado con capital participar bajo el estatuto de Empresas Prestadoras de Residuos Sólidos (EPS-RS) y Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), ya que las condiciones para obtener este estatus eran inaccesibles especialmente para los recicladores de base (Rateau y Tovar, 2019). De este modo, “el reciclaje no hacía parte de las prioridades y, para tratar de limitar los riesgos relacionados con los residuos, se desarrollaban políticas de represión hacia los recicladores” (Rateau, 2017).

Mientras que los distritos más acomodados como Miraflores o San Isidro fueron los principales en beneficiarse con esta normativa, los distritos especialmente periféricos caracterizados por ser resultado de una urbanización informal²⁴ y por su bajo nivel socioeconómico entre ellos, Villa El Salvador, resultaron marginados de la adecuada prestación de este servicio. El principal factor explicativo de ello radica en los costos del servicio y en la tasa de recaudación a nivel de la municipalidad distrital (OPS, 2003). La calidad y prestación de este servicio dependía principalmente de la capacidad de recaudación de la municipalidad distrital y, por ende, del nivel socioeconómico del distrito. Cabe agregar que este factor persiste en la actualidad, como se observa en la Tabla 7.

Tabla 7

Morosidad en el pago de los arbitrios municipales por estrato socioeconómico

Ingreso per cápita	Distritos	Morosidad (%)
Alto (94%) ^a	Miraflores	20% ^b
Alto (100%) ^a	San Isidro	10% ^b

²⁴ Se le denomina como *barriadas*, que implica la ocupación y habilitación de un cerro o un arenal por un grupo organizado de personas inicialmente caracterizadas por poseer bajos ingresos (Driant y Riofrío, 1987, como se citó en Castro y Riofrío, 1996). En otras palabras, es un proceso de autourbanización y autoedificación en una zona que originalmente no era ‘habitabile’, y, por tanto inicialmente, no contaba con los servicios básicos por la razón de su propio origen.

Nota. Se usan estos datos del PIGARS 2015-2025 en conjunto a los Planos Estratificados de Lima Metropolitana a Nivel de Manzanas según Ingreso Per Cápita del Hogar proveídos por INEI el año 2016 por una cuestión de cercanía en el tiempo.

^aINEI (2016), ^bMunicipalidad Metropolitana de Lima [MML] (2014)

3.1.2. Emergencia de la actividad económica del reciclaje en Villa El Salvador

Villa El Salvador es un distrito periférico de la provincia de Lima metropolitana que surge a raíz de las demandas y de la lucha organizada de la población (Bazan, 2014). Sin embargo, si bien Villa El Salvador (VES en adelante) fue una barriada planificada (Ramirez-Corzo, 2017), esta no dejó de ser una barriada a la larga; es decir, un distrito que estaba lejos del gobierno central y de la garantía de recibir servicios públicos, por lo que el distrito generó una economía propia que empezó con una red informal de servicios básicos, aparición de pequeñas tiendas y la producción de servicios (Castro y Riofrío, 1996), entre estas el recojo y reciclaje de residuos sólidos. En otras palabras, ante la ausencia de la provisión de servicios básicos, la pobreza, la falta de oportunidades laborales y de programas sociales en aras de supervivencia, la población desarrolló sus propias actividades económicas al margen de la ley.

Para comprender cómo la actividad económica del reciclaje emergió en VES, resulta clave explorar las experiencias de los propios recicladores. Dos relatos, los de “Pedro”²⁵ y “Ana”, obtenidos de las entrevistas realizadas para esta tesis el 7 de octubre del 2022 y el 25 de octubre del 2022, respectivamente, arroja luz sobre este proceso.

Pedro, un reciclador de 60 años, recuerda cómo VES enfrentaba un grave problema de acumulación de basura. La crisis de recursos que atravesada la Municipalidad²⁶ la dejaba incapaz de garantizar una gestión adecuada de residuos sólidos. En ese contexto, al que se le agregó la falta de empleo, Pedro optó por involucrarse en la

²⁵ Con el fin de no exponer y/o comprometer de alguna manera a los y las entrevistadas, como también de respetar el deseo expreso de anonimato de algunos entrevistados y entrevistadas, se hará referencia a ellos y a ellas mediante seudónimos o por sus roles (reciclador, recicladora, especialista, funcionario, funcionaria, entre otros).

²⁶ En Villa El Salvador, “las deudas acumuladas por arbitrios de los años anteriores son prácticamente incobrables y la recaudación correspondiente al año 2004 bordea el 50%. El déficit por pago de los arbitrios de residuos sólidos es subsidiado con recursos propios y del FONCOMUN.” y “se cuenta con fondos, aunque limitados, para promover el reaprovechamiento y reciclaje y mejorar la calidad del servicio” (Asociación ECOCIUDAD, 2004, p. 16).

recolección de residuos sólidos. Fue su hermano quien lo introdujo en esta actividad y le enseñó cómo llevar a cabo este oficio, narró Pedro. De este modo, comenzó a dedicarse a ser campanero, a recoger la basura de los vecinos y transportarla a lugares no controlados en la calle, como también a ser reciclador de bolsa en bolsa. No obstante, al ser un reciclador informal que ofrecía servicios de transporte y recolección de manera no regulada, Pedro experimentó la persecución de la Municipalidad que les confiscaba sus triciclos, principal herramienta de trabajo y a menudo los trató con agresión.

Diferente fue la experiencia de Ana, una recicladora de 66 años. Ella comenta que optó por la actividad económica del reciclaje al observar unos trabajadores de buzo verde en el cual llevaban un estampado “recolección selectiva”. Una de las vecinas de Ana trabajaba en la recolección selectiva y le comentó a Ana que esta era promovida por la subgerencia de Limpieza Pública. En ese sentido, Ana narra que la subgerencia de Limpieza Pública requería mano de obra tanto para la recolección selectiva como para el barrido de las alamedas. De este modo, a través de la Municipalidad Ana obtuvo comenzó y aprendió a ser recicladora.

El surgimiento de la actividad laboral del reciclaje en VES se relaciona con factores clave. Por un lado, las reglas institucionales, como las leyes nacionales jugaron un papel importante, su desconexión con las condiciones locales, especialmente las de la Municipalidad, generó un entorno propicio para el surgimiento de esta actividad laboral. La Municipalidad no poseía un problema de recursos económicos, sino de falta de personal para realizar las funciones de monitoreo y evaluación, como de personal con el nivel técnico requerido para un manejo integral de residuos sólidos (Asociación ECOCIUDAD, 2004). Por otro lado, los vecinos de VES están bastante familiarizados desde una valorización económica con el reciclaje, Muchos de “ellos o sus familiares se dedican a la compra-venta de material reciclable, o también porque en alguna oportunidad le han llegado a preguntar a los recicladores sobre ello” (Bazan, 2014, p. 55). En otras palabras, ante la falta de un Estado que fuera capaz de proveer servicios básicos, la falta de oportunidades laborales y la escasez de programas sociales (Medina, 1999), la población de VES se vio obligada a desarrollar sus propias actividades económicas como una forma de supervivencia, entre estas el reciclaje.

3.1.3. La cooperación internacional, la Municipalidad, las OSC y los recicladores: El Proyecto “Bono Verde”

Bajo el mandato municipal de Jaime Zea (2003-2006 y 2007-2010) se emitió la Ordenanza Municipal N° 079-MVES, que aprobó el régimen tributario de los arbitrios de gestión de residuos sólidos y áreas verdes para el año 2004, ordenanza que dio origen al proyecto municipal Bono Verde (Bazan, 2014). Este proyecto es resultado de la cooperación internacional y la Municipalidad; es decir, la realización del proyecto se dio gracias al financiamiento del Ayuntamiento de Amstelveen y de la Asociación de Municipios Holandeses (VNG) de Holanda (Bazan, 2014). “En ese año se empadronó recicladores informales, se les impartió capacitaciones acerca del manejo adecuado de los residuos sólidos y se acondicionaron sus triciclos para la actividad de recolección selectiva” (Bazan, 2014, p. 19). Con el fin de incentivar a los vecinos a entregar sus residuos previamente seleccionados y separados en bolsas plásticas de colores a cambio de un *bono verde* (juntando cuatro bonos, se obtiene un descuento de 20% del pago de arbitrios de limpieza pública) (Durand, 2011).

De este modo, el proyecto permitió una articulación entre la clasificación de residuos sólidos que se podía hacer en los hogares y el trabajo que realizan los recicladores (Andino, 2007). Se promovió la participación de los recicladores en el proyecto a través de dos acciones; uno, debían organizarse en “Comités Ambientales” para participar; dos, se promovía que las familias separen sus residuos sólidos y los donaran, y los recicladores cumplían el rol de promotores ambientales, por tanto, se encargaban de la sensibilización de la población (Durand 2011). Esto fue relevante, ya que al ser reconocidos como promotores ambientales, los vecinos ya no discriminaron a los recicladores formalizados. “Nosotros éramos mal vistos, ¿no?, como personas no deseables, como el último peldaño de la sociedad, la misma gente te miraba como... como loco, que anda cochino” (Pedro, comunicación personal, 7 de octubre del 2022).

Durante este primer período, en cuanto a las mejores a las condiciones laborales de los recicladores era el acceso seguro a los residuos sólidos gracias a la participación de los hogares y las capacitaciones sobre manejo de residuos sólidos, además la Municipalidad les otorgó uniformes, fotocheck, servicios de salud (vacunación, control médico y charlas sobre salud) (Andino, 2007), como también bolsas y equipos de protección personal (EPP), mencionaron los recicladores entrevistados. Sin embargo, los recicladores utilizaban su vivienda como el lugar donde realizan la clasificación, acondicionamiento y almacenamiento de los residuos reciclables (Andino, 2007), lo cual vulnera su salud y seguridad. Asimismo, al ser considerada una participación, más que

un servicio prestado, no se les reconoció un sueldo²⁷. En segundo lugar, la relación entre la Municipalidad y los recicladores se limitaba a la coordinación de esta actividad de la siguiente manera: la Municipalidad coordina con los representantes de entonces los Comités Ambientales, estos representantes le comunican a los miembros del Comité Ambiental. Sin embargo, no poseían incidencia los espacios de concertación de política local de la municipalidad (Andino, 2007), como tampoco había espacios de diálogo donde los recicladores pudieran expresar su disconformidad o interactuar con los vecinos o con la municipalidad. En cuanto a lo económico, se señala que una vez se observaron buenos resultados a partir de la cooperación internacional, se sumó al apoyo de OSC IPES/RUAF (Centro de Recursos en Agricultura Urbana y Seguridad Ambiental para América Latina y el Caribe) y FOVIDA (Fomento de la Vida) para la captación, equipamiento y aplicabilidad del bono verde (Andino, 2007). Finalmente, en cuanto a la dimensión económica, los compradores no pagaban precios justos a los recicladores (Andino, 2007).

Por tanto, a nivel nacional, el Estado no reconocía la actividad laboral del reciclaje como tampoco a los recicladores y priorizó criterios económicos y tecnológicos lo que significó en la práctica favorecer la participación formal del sector privado empresarial y el uso de los rellenos sanitarios. En ese sentido, la perspectiva nacional no tomó en cuenta las condiciones locales en Villa El Salvador que permitió la formación de un mecanismo de cooperación entre la Municipalidad y los recicladores, el cual fue reforzado por actores externos como la cooperación internacional y las OSC.

3.2. La segunda etapa: la sincronización de la normativa nacional con el contexto local, el PSF-RS y Ciudad Saludable

3.2.1. La creación del MINAM, Ciudad Saludable y el surgimiento de la Ley del Reciclador

En el año 2008, bajo el segundo gobierno de Alan García, ocurrieron dos hitos relevantes, en mayo se dio la creación del Ministerio del Ambiente y en diciembre Ciudad Saludable firmó un convenio con el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de

²⁷ “Hasta ahorita no tenemos sueldo hasta ahorita no trabajamos con sueldo. Ese era nuestro sueldo, el reciclaje lo llevábamos a vender nosotros, pero sí pasábamos un reporte mensual” (Ana, comunicación directa, 25 de octubre del 2022).

Desarrollo (FOMIN/BID Perú), la Asociación Atocongo²⁸ y PEPSICO International²⁹ para llevar a cabo el proyecto: “Desarrollo del mercado de manejo integral de residuos sólidos reciclables” (Ciudad Saludable, 2012). En el marco de ese proyecto, Ciudad Saludable firmó convenios con las Municipalidades de Lima-Cercado, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador para la implementación del mismo (Ciudad Saludable, 2012). Esto permitió a la OSC entrar en contacto y generar lazos con los recicladores.

En este escenario, se creó una sinergia entre un actor estatal rector de la política ambiental, un actor de la sociedad civil organizada que contaba con recursos, apoyo internacional y apoyo del sector privado, que además apoyó la movilización de los recicladores de base. De este modo, se conformó una coalición que logró impulsar la Ley del Reciclador.

3.2.2. La Ley del Reciclador: el surgimiento del PSF-RS

Esta normativa señala que a partir de ese momento el Estado reconoce la actividad de los recicladores y, por ello, promueve su formalización e integración en los sistemas de gestión de residuos sólidos. Así, el Estado busca regular la actividad con el fin de coadyuvar a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral de los trabajadores del reciclaje. Asimismo, la normativa define a los actores estatales que intervienen en la gestión de residuos sólidos (véase Tabla 8).

En primer lugar, por un lado, sanciona los deberes de las Municipalidades en el ámbito de su jurisdicción deben; (i) elaborar e implementar el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, como incorporarlo en el PIGARS o en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos (PMRS); (ii) coordinar con el Ministerio de Salud (MINSA) la realización de vacunación contra el tétano y hepatitis b para las asociaciones de recicladores; (iii) implementar incentivos para la promoción de la segregación de los residuos sólidos en la fuente; (iv) fiscalizar a las asociaciones de recicladores; (v) contar con un registro de las organizaciones de recicladores. Por otro lado, en cuanto los deberes de los recicladores, se señala que deben; (i) pertenecer a una

²⁸ Organización de Responsabilidad Social Empresarial de Cementos Lima S.A.A. (UNACEM).

²⁹ Es el gran conglomerado de marcas mundiales como Pepsi y Quaker, Gatorade y Tropicana, Frito-Lay, como también 7UP.

organización de recicladores con personería jurídica inscrita en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) para participar en el PSF-RSs; (ii) deben presentar un Plan Técnico Operativo de cómo van a realizar la recolección selectiva (se señala sectores, rutas, horarios y frecuencias); (iii) registrarse y participar en el PSF-RS; (iv) remitir a la Municipalidad un reporte mensual indicando la cantidad de residuos sólidos recuperados; (v) garantizar que los recicladores miembros tengan sus vacunas como implementos y EPP. Además, se requiere que los recicladores hayan participado en un Programa de Capacitación³⁰, contar con un carnet de la vacunación mencionada y contar con algún tipo de vehículo para realizar la recolección.

Tabla 8

Funciones de actores estatales en la gestión de residuos sólidos

Nivel de actuación	Actor estatal	Funciones principales
Nacional	MINAM	Es el ente rector de la política nacional ambiental (y, por ende, de la política de residuos sólidos ³¹), encargado de promover la GIRS con impulso de la formalización de recicladores. Debe sistematizar la información del PSF-RS a través del SINIA (Sistema Nacional de Información Ambiental). ^a
	MINSA	En coordinación con las municipalidades debe llevar a cabo programas de vacunación contra el tétanos y hepatitis b dirigidas a las organizaciones de recicladores. Asimismo, debe desarrollar acciones para incidir en la salud ocupacional de los recicladores formalizados. ^a
	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)	Fiscalización del cumplimiento de los compromisos establecidos en los PIGARS y PMRS de las municipalidades provinciales y distritales respectivamente ^a
Subnacional	Gobiernos locales	Elaborar e implementar el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en su jurisdicción, coordinar con el MINSA los programas de vacunación, dar incentivos e impulsar campañas de sensibilización para incrementar una cultura de reciclaje (educación en ambiental) y fiscalizar la labor de los recicladores. ^a

Nota. ^aMINAM (2010).

³⁰ El programa de capacitación cuenta con cuatro módulos: uno, manejo integral de residuos sólidos; dos, seguridad y salud ocupacional; tres, la gestión empresarial y el reciclaje; cuatro, habilidades sociales y desarrollo personal (MINAM, 2010).

³¹ DL-1065 que modifica La Ley General de Residuos Sólidos y establece al MINAM como autoridad rectora del sector.

En cuanto a beneficios y facilidades que se le ofrecen a los recicladores formalizados. La ley señala que el Estado brinda para garantizar el acceso a la salud a todos los peruanos a través del Seguro Integral de Salud (SIS). Asimismo, los PSF-RS, poseen como objetivo el reaprovechamiento de residuos sólidos y la inclusión socioeconómica de los recicladores a través de puestos de trabajo decentes. Además, la implementación de este programa debe estar acompañada de sensibilización, incentivos y fiscalización. En ese sentido, la ley señala que el MINAM en coordinación con las Municipalidades y otras entidades competentes deben promover una cultura de consumidores responsables y de buenas prácticas de reciclaje como también resaltar la importancia del rol del reciclador para ello. Para la fiscalización del cumplimiento del programa se cuenta con las Municipalidades, la vigilancia de la ciudadanía y la OEFA. En último lugar, se promueve que las instituciones públicas o privadas puedan ceder terrenos para que las organizaciones de recicladores puedan contar con una infraestructura para realizar sus actividades.

3.2.3. Instrumentos de gestión local para la implementación del PSF-RS

En el 2009 se aprobó la Ley N°29332, que dio origen al Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) y entró en vigor el 2010. Este plan es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR)³² que posee como objetivo principal impulsar reformas que fomenten el crecimiento económico sostenible a nivel local y la mejora de la gestión municipal (MEF, 2014). El PI es gestionado por el MEF y opera mediante transferencias de recursos financieros a las Municipalidades condicionadas al cumplimiento progresivo de metas específicas en un período de tiempo determinado³³ (MEF, 2014). Además, sirve como un mecanismo de alineación de objetivos en los diferentes niveles de gobierno (central-regional-local) (MEF, 2014). Cabe aclarar que cada meta surge a partir de las propuestas presentadas por entidades públicas, las cuales

³²“El Presupuesto por Resultados es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles, a favor de la población, es decir, resultados que contribuyan a solucionar sus problemas e incidir en la mejora de su calidad de vida” (MEF, 2015, P.17).

³³ Según el Decreto Supremo N° 002-2010-MEF, para la distribución y asignación de recursos, así como para establecimiento de metas se tomó en consideración la siguiente clasificación de las municipalidades: (i) Municipalidades de ciudades principales tipo “A”; (ii) Municipalidades de ciudades principales tipo “B”; (iii) Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas; (iv) Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas” .

son remitidas previamente al MEF; en ese sentido, si la meta es aceptada, la entidad que la ha propuesto es la responsable de verificar y evaluar el cumplimiento de la meta (MEF, 2014).

Entre los años 2010 y 2011, como resultado de la coordinación entre el MEF y el MINAM, se impulsó la “Meta 02: Implementar un programa de segregación en la fuente como parte del proceso de recolección de residuos domiciliarios”. A través del PI, el MINAM ha promovido la implementación del PSF-RS en viviendas urbanas a nivel nacional, con el fin de fomentar una cadena formal de reciclaje y generar un incremento de la conciencia ambiental (MINAM, s.f.a)³⁴. No se debe perder de vista que el PI busca el cumplimiento progresivo de las metas, por lo que la entidad pública proponente y responsables de la meta, el MINAM en este caso, debe brindar asistencia técnica y contar con un equipo de especialistas para la atención de las dudas y consultas de las municipalidades (MEF, 2015). Por tanto, cada municipalidad debe demostrar avances en la meta en relación a indicadores específicos y registrar la información en el SIGERSOL.

A partir del 2012, se incorporó otro instrumento a la estrategia del PpR del MEF, el Programa Presupuestal 0036 “Gestión Integral de residuos sólidos” (PP 0036), que busca proveer productos (bienes y servicios que pueden verse en la Figura 6) para abordar el problema del incremento no controlado de la cantidad y peligrosidad de los residuos sólidos (MEF, 2015).

Se considera que los instrumentos del PpR relacionados al fortalecimiento de la gestión municipal de residuos sólidos, PI y PP 0036, no tomaron en cuenta a la Ley del Reciclador, ya que no consideró a los recicladores (Giraldo, 2016). Asimismo, para el año 2013, solo 98 de 249 municipalidades del país implementaron la formalización de recicladores en el marco del PpR (MEF, 2014). Para el año 2015 las municipalidades que busquen participar o seguir participando del PI debían presentar el PMRS donde se incluyera la formalización de los recicladores y la promoción del crecimiento productivo de la cadena del reciclaje en el distrito (MEF y MINAM, 2014). Asimismo, se aumenta directamente un indicador que alude específicamente a la formalización e inclusión de los recicladores:

³⁴ Esto en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA PERÚ 2011-2021)

Tabla 9

Indicador de la integración de los recicladores en la meta: gestión de residuos sólidos

Meta: Implementación del PSF-RS	
Indicador que alude específicamente a la formalización e inclusión de los recicladores	Copia de Ordenanza que Aprueba la Formalización de Recicladores y documentos que sustenten el proceso de formalización de Recicladores (padrón municipal de recicladores formalizados, el documento de inscripción en Registros Públicos de la organización con personería jurídica legalmente establecida, las listas de asistencia a los talleres de capacitación, el reporte de ventas del material reciclable y la relación de empresas donde se realiza la comercialización de los residuos sólidos reaprovechables (MEF y MINAM, 2014).

Para el año 2015, el MEF y el MINAM comenzaron a solicitar a los gobiernos locales separar en el reporte del PP 0036 los montos asignados a la recolección de residuos generales y al PSF-RS (Giraldo, 2016). Es decir, se espera que entre los productos entregados en el marco del PP 0036 los gobiernos locales realicen la fiscalización control en material de residuos sólidos (producto 4) en el cual se menciona específicamente que las municipalidades distritales deben impulsar la formalización de los recicladores, como también ejecuten actividades de segregación y recolección selectiva (producto 5) (MEF, 2015). Sin embargo, esto queda a discreción de las Municipalidades.

Figura 6
Productos del PP 0036



3.2.4. La consolidación de Ciudad Saludable como actor clave en el sector

Desde 1998, Albina Ruiz, graduada como ingeniera industrial y doctora (CONCYTEC [Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica], s.f.), ha demostrado un fuerte interés en incidir en la normativa relacionada con la gestión de residuos sólidos y la inclusión de los recicladores (Samson, 2009; Especialista de Ciudad Saludable, comunicación personal, 4 de noviembre del 2022). En ese sentido, Ruiz es la fundadora y actual presidenta de Ciudad Saludable, OSC que se ha consolidado como actor clave en el sector, y en la actualidad ha asumido el cargo de ministra del ambiente³⁵.

En 1998, cuando el Consejo Nacional de Ambiente (CONAM), la principal institución que regulaba las políticas ambientales a nivel nacional antes que el MINAM, junto al MINSA impulsó la generación de un diagnóstico del sector residuos sólidos³⁶ que más tarde condujo a la promulgación de la Ley General de Residuos Sólidos (Madueño, 2011), Albina Ruiz participó como consultora. De este modo, Ruiz logró convertirse en una actora con capacidad de influencia a través de un canal formal dentro del Estado. Sin embargo, de manera simultánea, fuera de los espacios institucionales, Ruiz también apoyó la movilización de los recicladores para abogar por la inclusión de estos trabajadores en la Ley General de Residuos Sólidos y, de manera posterior, en el año 2008 que resultó en la Ley del Reciclador. Esta combinación de acciones, tanto desde dentro como por fuera de los canales formales, para incidir en las políticas públicas del sector de residuos sólidos caracteriza a Ciudad Saludable, OSC que fundó en 2002 (Samson, 2009; Zegarra, 2015).

De este modo, Ciudad Saludable se ha consolidado como un grupo de interés que se diferencia de otras organizaciones sociales. Su establecimiento como una OSC de larga trayectoria le ha permitido, contar con personal experto en residuos sólidos, así como acceder recursos y poseer una amplia red de contactos de actores del sector público y privado pertenecientes o relevantes para al sector a nivel nacional y a nivel

³⁵ Desde el 10 de diciembre de 2022 hasta la realización de esta tesis, Albina Ruiz ocupa el cargo de ministra del ambiente.

³⁶Para mayor información sobre el diagnóstico, véase en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/391341/Manejo_de_residuos_s%C3%B3lidos_en_municipios_saludables20191017-26355-aogmhw.pdf?v=1571312589

internacional³⁷. Asimismo, debe destacarse que la experiencia y conocimientos de Ciudad Saludable son reconocidos a nivel nacional e internacional. La OSC ha logrado exportar su modelo de intervención³⁸ para la inclusión de los recicladores (Bazan, 2014; FOMIN, 2014). En consecuencia, Ciudad Saludable se ha constituido como un grupo de interés con una capacidad de incidencia considerable e incluso como un actor central que ha dirigido y facilitado la interacción entre los actores estatales y no-estatales en el sector de reciclaje (Adrianzen, 2017).

Desde un primer momento, los recicladores desarrollaron una relación de dependencia con Ciudad Saludable para hacer llegar sus demandas al Estado. Tal y como expresa el reciclador Pedro y el especialista de Ciudad Saludable respectivamente:

En el año 2007, yo conocí a la ingeniera, de ahí, comenzamos a hablar, ¿no?, sobre que “ustedes tienen derechos”, “¿cómo ustedes van a trabajar así?”. De ahí ya nosotros para obligarlo a la municipalidad tenía que haber una ley, una norma. Para hacer una ley, era imposible para los recicladores, imagínate, ¿no? hacer una ley para recoger, para separar la basura acá en el Perú, la sociedad era bien reacio. Nosotros, bueno, así, ya viajando a nivel nacional, con las capacitaciones, todas esas cosas, pudimos convencer a bastantes compañeros que eran informales, en Trujillo, en Piura, Loreto, Puno, Huancayo. O sea, todas las regiones del Perú. Como te digo, estaba financiado por Ciudad Saludable, tuvimos recursos, ¿no? (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022)

[Albina] se impactó al ver personas buscando dentro de la basura, algo que recuperar, ¿no? Entonces es ahí donde ella comienza a contactar a los recicladores, a conversar con ellos y a poder ayudarlos, uno de los primeros proyectos que se tuvo fue en Huaraz donde se organizó un grupo de recicladores, ¿no? (Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022)

³⁷Ciudad Saludable ha conformado una importante red de contactos, como MINAM, Municipalidades a las cuales ha apoyado a través de sus programas, el Movimiento Nacional de Recicladores del Perú (MNRP), Red Nacional de Recicladores del Perú (RENAREP), Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), PETROPERÚ como con organizaciones internacionales como World Wildlife Fund (WWF), Backus, Coca cola - Perú, CENCOSUD, PEPSICO, entre otros.

³⁸ Ciudad Saludable ha logrado expandir rápidamente su ámbito de acción no solo a nivel nacional sino internacional; en América Latina, Chile, Brasil, Colombia y México; en Asia, en la India; y, en África, Egipto (Bazan, 2014). FOMIN (2014) también lo consideró una experiencia valiosa e importante de reproducir a nivel internacional.

Como narra el reciclador Pedro, era poco factible que los recicladores por su cuenta lograran impulsar un proyecto de ley —falta de conocimientos para presentar una iniciativa legislativa, recursos económico y organizativos para movilizar otros recicladores, la discriminación y exclusión a la que se enfrentan como población en situación de vulnerabilidad—; por lo tanto, Ciudad Saludable fue clave. Esta relación de dependencia, se constituye desde la formación de la Federación Nacional de Recicladores del Perú (FENAREP) en el 2005, a través de la cual se habían iniciado conversaciones con el Estado (Rateau y Tovar, 2019). Esto es así, pues Ciudad Saludable apoyó la creación de la misma (Rateau y Tovar, 2019). Sin embargo, existieron desacuerdos entre FENAREP y la OSC respecto al proyecto de ley que se estaba elaborando, especialmente sobre la zonificación de la recolección selectiva³⁹ (Rateau y Tovar, 2019). A raíz del persistente desacuerdo, en julio del 2008 la OSC apoyó la creación del Movimiento Nacional de Recicladores del Perú (MNRP) (Rateau y Tovar, 2019) que luego se unió a la comisión encargada de desarrollar el proyecto de ley final⁴⁰ (Samson, 2009).

La capacidad de influencia significativa que ostenta Ciudad Saludable como grupo de interés desempeña un rol fundamental para visibilizar y colocar en la agenda pública los desafíos que enfrentan los recicladores. Sin embargo este apoyo para canalizar las demandas de la población recicladora puede tener un impacto negativo en la movilización de los intereses de estos, principalmente debido a la diferencia de recursos entre ambos actores.

Como ya se ha demostrado en investigaciones anteriores, Ciudad Saludable posee una voz autorizada, pero sesgada en esta política pública desde la formulación de la misma (Madueño, 2011). Esto se evidenció cuando logró colocar el proyecto de ley final en la Agenda del Pleno del Congreso de la República (Madueño, 2011). No obstante, se considera como una voz sesgada ya que canalizó las demandas de los recicladores de acuerdo a sus intereses o su visión de lo que es correcto (Madueño, 2011). En

³⁹Como se lee en la investigación de Madueño (2011), la FENAREP expresó su disconformidad ante la zonificación, ya que señalan que sirve para generar condiciones de trabajo desiguales, ya que se creía que la municipalidad trabajaría las zonas donde hay más generación de residuos sólidos, mientras que los recicladores trabajarían en las zonas donde no hay mucho material reciclable, como también apuntaron que esto iba contra el derecho de libre tránsito. También se encontraban en contra de que la formalización fuera a través de la Municipalidades ya que se considera que ahí se deben hacer muchos trámites que son muy costosos.

⁴⁰ También estuvo integrada por el MINAM, el Defensor del Pueblo, las Municipalidades Metropolitanas de Lima y Callao, al Gobierno Regional de Junín, el MNRP (una vez formado), la Comisión de los Pueblos Andino, Amazónico y Afroperuano del Congreso, entre otras organizaciones (Samson, 2009).

consecuencia, a menudo cuando estas demandas no se encuentran alineadas o no contribuyen a la consecución de sus objetivos, son desmovilizados, como se ilustra en el caso de la FENAREP. A pesar de que la FENAREP presentó sus observaciones al proyecto de ley que iba a ser discutido por el Pleno del Congreso a través de cartas, estas observaciones fueron ignoradas (Madueño, 2011).⁴¹

La impronta de las ideas de Ciudad Saludable es fácil de trazar en la política de inclusión de recicladores, lo que le ha permitido mantener su capacidad de influencia en la implementación de la política pública a nivel local, ya que el modelo de intervención de la política se asemeja en gran medida al modelo propuesto de la OSC (Adrianzen, 2017). Este modelo de intervención consiste básicamente en primer lugar la organización de los recicladores para luego su posterior capacitación en cursos de salud ocupacional y desarrollo profesional y finalmente formalizarlos como asociación. En segundo lugar, la integración de los recicladores en la gestión municipal de residuos sólidos, como también se hace hincapié en la sensibilización a partir de una educación ambiental a los generadores de residuos sólidos. Esto se puede apreciar en la tabla 10 y la tabla 11. Estas ideas también son transmitidas a través de la asesoría que Ciudad Saludable brindó para la formulación de la Guía de Formulación del PIGARS y para la realización de estudios de caracterización de residuos de las Municipalidades⁴² (Bazan, 2014; Adrianzen, 2017), como también participó en la elaboración de la propuesta que preparó el MINAM para trabajar con el MEF los instrumentos del PpR para el fortalecimiento municipal en relación a la gestión de residuos sólidos (Giraldo, 2016) y por ende de su fiscalización y seguimiento.

Por una cuestión de un orden cronológico, se presenta primero el antecedente del Programa Pro Reciclador (el cual luego sería inspiración para el modelo de intervención estatal), el proyecto mediante el cual la OSC pudo establecer conexiones con recicladores, para luego se describe el Programa Pro Reciclador. En primer lugar, su proyecto “Desarrollo del mercado integral de residuos sólidos reciclables” aplicado entre finales del 2008 hasta inicios del 2012 en Villa El Salvador, San Juan de Miraflores y

⁴¹ Una razón para este comportamiento de la Ciudad Saludable podría encontrarse en la percepción de Albina Ruiz de que en ese momento, era difícil lograr construir consenso o un apoyo unilateral por parte del conjunto de recicladores (Samson, 2009).

⁴² Estos planes forman parte del desarrollo de instrumentos que promueve el MINAM en el marco de implementación del Plan Nacional de Acción Ambiental (Adrianzen, 2017).

Villa María del Triunfo, tenía por objetivo mejorar las oportunidades económicas y condiciones laborales de recicladores sus asociaciones en alianza con las municipalidades y con grandes empresas a través de acciones como; (i) brindar asistencia técnica y asesoría a las municipalidades con la finalidad de promover la recolección selectiva a cargo de los recicladores a través de programas de segregación y el PIGARS; (ii) el fortalecimiento de los recicladores, mediante asesorías para la constitución de asociaciones, un curso de capacitación (manejo integral de residuos sólidos, salud ocupacional, habilidades sociales y desarrollo personal, el reciclaje como una actividad empresarial y marketing y planificación), difusión sobre los programas sociales a los que pueden acceder y la promoción de acceso de recicladores a la banca formal; (iii) desarrollo de alianza empresariales, promoción alianzas con empresas para obtener rutas empresariales, capacitación y sensibilización al personal, eventos para articular a los recicladores con las EC-RS; (iv) monitoreo, sistematización y difusión de resultados (Adrianzen, 2017).

Después de y con base a los resultados obtenidos con este primer proyecto, Ciudad Saludable presenta sus objetivos (Tabla 10), en respuesta a esos tres objetivos, cuenta con tres programas: Programa Basura Cero dirigido hacia el gobierno local, regional y nacional, para capacitar, asesorar y apoyar a las Municipalidades para la implementación de los PSF-RS y mejorar la gestión de residuos sólidos; el programa ProReciclador el cual se describe de manera amplia en la Tabla 11; el Programa de Ciudadanía Ambiental.

Tabla 10

Objetivos del modelo de intervención de Ciudad Saludable

Objetivos del modelo de intervención de Ciudad Saludable	
1	Capacitación e incidencia con las autoridades públicas, para conseguir que el material reciclable no llegue a los vertederos. ^a
2	Inclusión de los recicladores en la cadena del reciclaje y en el sistema de gestión integral de residuos sólidos. ^a
3	Concienciación ciudadana sobre la importancia de gestionar adecuadamente los residuos sólidos, promoviendo una “Ciudadanía Ambiental.” ^a

Nota. ^aFOMIN (2014).

Tabla 11*Programa ProReciclador*

Objetivo	Actividades del programa
Busca la formalización de recicladores, logrando su inclusión social y desarrollo económico a través de modelos integrales para el reaprovechamiento de los residuos sólidos y de cadenas productivas generadoras de empleo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación con cursos de salud ocupacional y desarrollo profesional en separación de residuos sólidos, gestión integral de residuos sólidos aprovechables, capacitación técnica operativa y gestión empresarial. Se busca incidir en la creación de liderazgos. ^a 2. Formalización mediante la creación de asociaciones de recicladores y el apoyo de asociaciones establecidas. ^a 3. Provisión de equipamiento como motofurgones para el transporte. ^a 4. Acceso a información y servicios sociales 5. Coordinación para la realización de campañas de vacunas de tétano y hepatitis b. ^a 6. La creación de microempresas, facilitar acceso a información de mercado, aportar mecanismos de comercialización (ofreciendo contactos de empresas y microcréditos). Estas microempresas ofrecen servicios como la recogida y procesamiento de residuos reciclables o administración de rellenos sanitarios manuales. ^a 7. Rutas empresariales mediante empadronamiento de empresas dispuestas a donar sus residuos reciclables 8. Espacios de diálogo y articulación: reuniones entre líderes de asociaciones, funcionarios públicos y otros actores de la cadena de reciclaje. ^a

Nota. ^aFOMIN (2014).

Después de la emisión de la Ley del Reciclador y su reglamento en el año 2010, la Ciudad Saludable ya consolidada como actor clave destacó en la implementación de los PSF-RS; por un lado, algunas municipalidades para trabajar con los recicladores establecieron convenios con OSCs como IPES, Grupo Gea, Alternativa, Ciudad Saludable y Ecociudad (Bazan, 2014); por otro lado, a través de Ciudad Saludable, las Municipalidades brindaron a los recicladores capacitación en el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) (Giraldo, 2016).

Ciudad Saludable ha consolidado su posición como un grupo de interés y un actor clave al formar parte de la coalición dominante que ha dado forma a la arena política. Es decir, a partir de su experiencia e influencia, ha incidido en la formulación de las reglas formales que rigen la interacción de los actores dentro de la implementación del PSF-RS. Esta destacada capacidad de incidencia se refleja a lo largo del proceso político que dio

resultado a la Ley del Reciclador, así como en el diseño de la normativa complementaria y, finalmente, en la implementación de la misma a nivel local. Esto significa que en la arena política relacionada a los residuos sólidos, existe una mayor probabilidad de que los intereses de esta OSC sean considerados por los Estado incluso por encima de los propios recicladores. Esta situación refleja la complejidad de la influencia que Ciudad Saludable ejerce en este ámbito de intervención y cómo interactúa con los demás actores involucrados. Sin embargo, esta influencia plantea cuestionamientos sobre la representación y priorización de intereses en la política pública, lo cual subraya la necesidad de equilibrar la participación de todos los actores.

3.3. La tercera etapa: la búsqueda de dinamizar el mercado de residuos sólidos

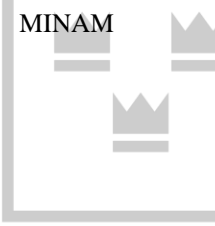


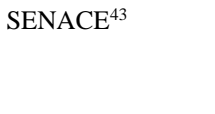
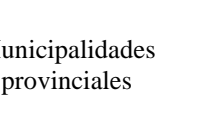
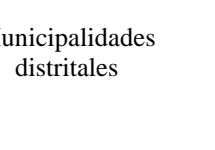
En el año 2016, se promulgó un conjunto de decretos legislativos categorizados como reformas económicas, entre las cuales se incluye la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Esta ley tiene como objetivo principal la dinamización del mercado y, a su vez, derogó la Ley General de Residuos Sólidos para así convertirse en el nuevo marco regulatorio de este sector. En ese sentido, también enmarca a la Ley del Reciclador. Dentro de esta normativa se impulsan los principios de EC y la REP, bajo los cuales se promueven nuevos instrumentos de gestión pública como el Acuerdo de Producción Limpia. Estos cambios en las reglas institucionales formales crean un contexto propicio para que el Estado pueda promover un desarrollo económico socialmente inclusivo en el sector de los residuos e involucrar actores del sector privado empresarial, como también para que los distintos actores construyan mecanismos de coordinación para el alcance de dicho objetivo y, en ese sentido, impulsar la generación de empleos decentes para los recicladores.

3.3.1. La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y nuevos instrumentos de gestión para la transición hacia una economía circular

Si bien la Ley General de Residuos Sólidos ya hacía mención sobre la gestión integral de los residuos sólidos, en está aún se mencionaba al CONAM como ente rector y no al MINAM a fin de actualizar y modificar entra en vigencia la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos (ahora en adelante la Ley GIRS) que entra a regular el sector de residuos. En ese sentido, la ley define a los actores estatales y sus nuevas funciones (Tabla 12), como también define a los nuevos actores operadores que intervienen en el manejo de los residuos sólidos (Tabla 13).

Tabla 12

Funciones de los actores estatales relacionados a la gestión de residuos

Nivel de actuación	Actores estatales	Funciones principales
Nacional	 MINAM	Es el ente rector de los residuos sólidos. Debe coordinar, promover y concertar con las autoridades de los diferentes niveles y sectores para la aplicación del GIRS. Formular el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES). Desarrollar y administrar del SIGERSOL. Administrar y mantener actualizado el registro de las EO-RS. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales respecto al GIRS. Promover iniciativas públicas y privadas que contribuyan a la reducción y generación y peligrosidad, valorización y manejo adecuado de residuos ^a
	 MINSA IHS	En coordinación con las municipalidades debe llevar a cabo programas de vacunación contra el tétanos y hepatitis b dirigidas a las organizaciones de recicladores. Asimismo, debe desarrollar acciones para incidir en la salud ocupacional de los recicladores formalizados. ^a
	 OEFA	Fiscalización del cumplimiento de los compromisos establecidos en los PIGARS y PMR de las municipalidades provinciales y distritales respectivamente. Fiscalización de las municipalidades y de las Empresas Operadores de Residuos Sólidos (EO-RS) ^a
	 SENACE ⁴³	Evalúa y aprueba estudios ambientales de proyectos de inversión pública y privada relacionados al sector de residuos sólidos ^a
Subnacional	 Municipalidades provinciales	Elaboración de PIGARS ^a
	 Municipalidades distritales	Asegurar una adecuada prestación del servicio de limpieza, recolección y transporte de residuos en su jurisdicción, para garantizar la adecuada disposición final de estos. Aprobar y actualizar el PMRS. Promover e implementar los PSF-RS. Ejecutar programas para la progresiva

⁴³ Servicio de Certificación Ambiental para Las Inversiones Sostenibles.

formalización de las personas, operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de residuos sólidos. Supervisar, fiscalizar y sancionar a los recicladores y/o asociaciones de recicladores. ^a

Nota. ^aMINAM (2017).

Tabla 13

Actores operadores en el manejo de residuos sólidos

Actores operadores formales	Definición	Actividades permitidas
Organizaciones de recicladores con personería jurídica	Personas naturales que convienen en agruparse para realizar la labor de reciclaje, constituyéndose en una asociación, formalizando su inscripción en los Registros Públicos.	Pueden participar en el manejo selectivo de los residuos sólidos y en los PSF-RS; realizar el transporte, valorización y comercialización de los residuos sólidos inorgánicos recuperables municipales; ocuparse de los residuos reciclables producidos en eventos masivos (conciertos, ferias, concentraciones y movilizaciones temporales humanas) o en los centros comerciales; ocuparse de los residuos sólidos no municipales similares a los municipales ^a
EO-RS ⁴⁴	Son medianas y pequeñas empresas que se constituyen para el desarrollo de las operaciones vinculadas al manejo de residuos sólidos, las cuales deben inscribirse previamente en el Registro Autoritativo administrado por el MINAM.	El rango de sus operaciones va desde el barrido y limpieza de espacios públicos, recolección y transporte, transferencia, tratamiento, valorización, hasta la disposición final; los generadores de residuos sólidos no municipales deben contratar a una EO-RS; se les permite la comercialización, importación, tránsito y exportación de los residuos sólidos ^a

Nota. ^aMINAM (2017).

Esta ley significó un cambio de paradigma en la gestión de los residuos sólidos, especialmente porque se pasa a considerar los residuos como un insumo de reintroducción en las industrias (MINAM, s.f.b). Así, se reconoció el valor económico de los residuos sólidos y se adoptó un enfoque de EC que abarca todo el ciclo de vida de los bienes, como se señala en los principios de la ley.

Esta ley sienta las bases para el desarrollo de una industria de reciclaje y prioriza el uso de tecnologías de punta para la gestión y manejo de residuos sólidos. Asimismo,

⁴⁴ Con esta ley la participación del sector privado ya no se realizó bajo el título EP-RS y EC-RS, sino como EO-RS y el registro de las EO-RS es administrado por el MINAM.

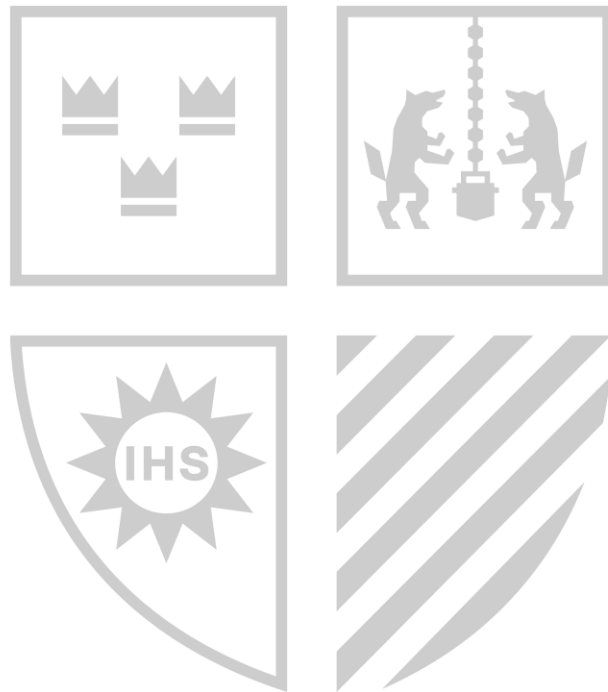
reafirmó el interés estatal de fomentar la formalización de las personas, operadores y demás entidades involucradas en el sector, y de promover medidas para prevenir los daños derivados de su salud, la generación de condiciones de salud y seguridad laboral, así como valoración social y económica de su trabajo (MINAM, s.f.b).

En consonancia con el interés de la industrialización del reciclaje, se simplifican los trámites para las inversiones y se trabaja con PROINVERSIÓN para facilitar la inversión de los privados (MINAM, s.f.b). Asimismo, introdujo en su tercer principio la REP con el fin de incentivar a los grandes generadores de residuos sólidos —fabricantes, importadores, distribuidores y comerciales— a asumir mayor responsabilidad en la gestión de los mismos. Sin embargo, a pesar de que en la ley se insta a estos generadores a celebrar convenios municipales o EO-RS para cumplir con la REP, no se menciona directamente a las asociaciones de recicladores. Del mismo modo sucede en cuanto a los actores que el MINAM reconoce dentro de este sector: las autoridades en los tres niveles, las grandes y medianas empresas (y sus relaciones con las MYPE), y los ciudadanos (s.f.b).

El reglamento de la ley, detalla los requisitos para ser considerado una EO-RS, que incluye el contar con una infraestructura para el manejo de residuos sólidos, como áreas para las distintas actividades actividades de acondicionamiento (segregación, almacenamiento, limpieza, trituración o molido, compactación física, empaque o embalaje; procesos y métodos o técnicas de tratamiento, entre otros), sistemas de iluminación, de lavado, fumigación, limpieza y ventilación, sistemas contra incendio y ubicación fuera de zonas residenciales. Además, en este reglamento también se alude a la creación de instrumentos como el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES) que está basado en el cumplimiento de metas establecidas en el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA), como también el Acuerdo de Producción Limpia (APL) con el objetivo incentivar prácticas sostenibles en las actividades productivas, Cabe aclarar que los titulares de actividades productivas, extractivas y de servicio suscriben este acuerdo de manera voluntaria y el Estado ofrece incentivos para ello mediante un reconocimiento.

Por lo tanto, este nuevo conjunto de reglas institucionales marca un cambio paradigmático en el sector de residuos sólidos al considerar estos como insumos para reintroducción en industrias y al promover la economía circular. Además, establece las bases normativas para una industria de reciclaje que busca la participación del sector privado empresarial en la gestión de residuos, en ese sentido impulsa la REP y los APL.

No obstante, aunque promueve la modernización y la formalización, las asociaciones de recicladores no son reconocidas explícitamente como actor en el mercado de residuos sólidos, y no se proponen medidas para mejorar sus condiciones laborales, a pesar de la mención del interés por su salud y seguridad laboral y por valorar económicamente su trabajo. Esta omisión de las reglas formales se refleja en la manera que los recicladores formalizados de VES participan en el mercado de residuos sólidos, como se explorará en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA INTERACCIÓN DE LOS ACTORES ESTATALES, SOCIALES Y ECONÓMICOS DENTRO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PSF-RS EN VILLA EL SALVADOR DURANTE LOS AÑOS 2017-2019

En este capítulo se ahonda en las dinámicas de poder dentro de la acción estatal que se dan a partir de las reglas institucionales y los recursos a disposición. Estas dinámicas impactan directamente en las condiciones laborales de los recicladores en Villa El Salvador durante 2017-2019. El capítulo se estructura en torno a los tres supuestos que construyen el modelo de análisis: (i) la capacidad estatal local es limitada para implementar el PSF-RS; (ii) a pesar de la cooperación con OSC con recursos, las dinámicas de poder entre los actores interesados limitan la adecuada implementación del PSF-RS; (iii) la falta de mecanismos institucionales para involucrar al sector privado empresarial en el PSF-RS afecta la capacidad del Estado para promover empleos decentes para los recicladores. Cada uno de estos supuestos permite analizar las dinámicas de poder, la capacidad estatal y las interacciones de los actores relevantes en la implementación del PSF-RS lo que a su vez permite responder las preguntas de investigación respecto a la relación entre el Estado y los grupos sociales interesados que configuran la gobernanza del sector.

4.1. EL Programa de Recolección Selectiva de Villa El Salvador (PROGRESEVES)

En el año 2013 bajo la gestión municipal del alcalde Guido Iñigo (2012-2014 y 2015-2018) el Proyecto Bono Verde fue articulado y ubicado dentro del marco del PSR-FS en

Villa El Salvador mediante la Ordenanza Municipal N°277⁴⁵. Asimismo, la Municipalidad de VES participa en el PP 0036 y en el PI desde el 2014 (Onofre y Ruiz, 2020). En ese sentido, en el año 2014 aprobó el PMRS 2015-2016, que fue actualizado con el PMRS 2016-2017⁴⁶. En este plan se señala que la burocracia encargada de llevar a cabo la formalización e integración de los recicladores es la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental (GSCGA) y su Subgerencia de Limpieza Pública y Maestranza, y que en coordinación jerárquica deben cumplir las siguientes funciones:

- Función de planeamiento: diseño y actualización de los documentos relacionados al PROGRESEVES como el Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos, el PMRS, como formular y proponer el presupuesto respectivo.
- Función de promoción: promover y difundir de acciones de sensibilización orientadas al PROGRESEVES en el distrito, como programar y realizar charlas de capacitación sobre manejo de residuos sólidos.
- Función administrativa y ejecutora: ejecutar el PMRS, actualizar el registro de gestión y manejo de residuos sólidos en el SIGERSOL, ejecutar el transporte de residuos sólidos a las plantas de transferencia, centros de acopio, plantas de tratamiento y las instalaciones de disposición final (relleno sanitario).
- Función de supervisión, evaluación y control: monitorear y evaluar el nivel de ejecución del Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos y el PMRS.

En la Tabla 14 se observa los tres programas que forman parte del PROGRESEVES, que fácilmente se clasifican según el tipo de ruta de recolección que realizan los recicladores: domiciliaria, empresarial y comercial (los mercados).

Tabla 14

Programas municipales que institucionalizan el mercado del reciclaje

Programas municipales que formalizan las rutas de recolección selectiva	
PROGRESEVES	Programa que busca incentivar a los hogares a través del bono verde a participar en la segregación de la fuente y a donar sus residuos sólidos a las asociaciones de

⁴⁵Esta ordenanza también responde al Decreto Legislativo N° 1065 que estableció como función de las Municipalidades el implementar los PSF-RS.

⁴⁶ Cabe mencionar que el PMRS 2016-2017 funcionó para el año 2018. Para el año 2019 se cuenta con el Plan Anual de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva Inorgánicos del Ejercicio Fiscal 2019 de la Municipalidad de VES (Resolución de Alcaldía N°230-2019-ALC).

	<p>recicladores formalizados. Este ticket es entregado por los recicladores formalizados cada vez que recogen los residuos reciclables. Cada ticket equivale a un 5% de descuento en el pago de los arbitrios por la limpieza pública (si la vivienda ha entregado sus residuos reciclables durante un mes, entonces acumula un 20% de descuento).^a</p>
Programa “Mercados Saludables”	<p>Este programa busca incentivar la participación de los puestos comerciales del mercado y también trabaja con tickets de descuento en el arbitrio de limpieza pública. Los mercados están tipificados por tamaño. Entonces, los mercados que segreguen sus residuos sólidos y los entreguen a los recicladores son acreedores del bono verde. El descuento depende también de la cantidad de residuos reciclables que entregan, que puede ser desde 100 kg como mínimo a 1 tonelada máximo ^a</p>
Programa EcoEmpresas	<p>Este programa busca incentivar la participación de las empresas, pero no trabaja con incentivos económicos, pero trabaja mediante un acto de reciprocidad, las empresas donan los residuos reciclables y la Municipalidad les entrega una constancia trimestral de la donación y de manera anual se les entrega un certificado de responsabilidad socioambiental. Esto último es de interés pues les favorece en sus procedimientos de certificación ambiental (certificado de residuos sólidos o certificado de transporte, recojo y disposición final de residuos sólidos). ^a</p>

Nota. ^aDe la Torre Ugarte, Narrea y Monge (2017).

Dentro del PMRS 2014-2015, también se promueve a la participación de las instituciones educativas mediante el programa ECOEDUCAVES⁴⁷. En una entrevista realizada el 6 de octubre del 2022, la encargada del PSF-RS aclaró que aunque el EDUCAVES es un programa independiente del PROGRESEVES funcionan como uno cuando se trata de sensibilización ambiental. Este programa se centra en impulsar la sensibilización en cuanto a educación y cultura ambiental que incluye actividades como el manejo de residuos e instituciones educativas, pasacalles ecológicos, ecoferias, entre otras iniciativas llevadas a cabo por promotores ambientales (Municipalidad VES, 2018). Además, la encargada del PSF-RS en la misma entrevista realizada señaló que la Municipalidad a través del programa EDUCAVES ha buscado que los recicladores participen como Promotores Ambientales Comunitarios para que puedan también participar en la sensibilización (Comunicación personal, 6 de octubre, 2022).

Es esencial resaltar que las asociaciones de recicladores deben formalizarse para participar en los programas mencionados. Según una especialista en residuos sólidos municipales del MINAM, durante una entrevista realizada el 16 de noviembre del 2022, esta formalización tiene validez únicamente dentro de la jurisdicción del distrito en que se llevó a cabo el proceso de formalización, en este caso, Villa El Salvador. Esto implica

⁴⁷ Ahora llamado Programa de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental de Villa El Salvador - EDUCAVES.

que si una asociación de recicladores desea operar en otro distrito o trabajar en varios distritos, debe repetir el proceso de formalización en las municipalidades respectivas de cada área. En consecuencia, esto no solo limita su alcance territorial, sino también los limita de manera económica, ya que afecta las cantidades de residuos reciclables que pueden recolectar y, en última instancia, disminuye sus ganancias⁴⁸. Además, en la misma entrevista, la especialista en residuos sólidos municipales del MINAM agregó que existe un límite temporal, ya que el registro municipal de las asociaciones posee una vigencia de tres años, lo que significa que cada tres años, la asociación debe presentar nuevamente todos los requisitos⁴⁹, lo cual implica realizar los respectivos pagos nuevamente (Comunicación personal, 16 de noviembre, 2022).

Para los años 2017-2019, el PSF-RS contó con la participación de 8 asociaciones de recicladores y con 34 recicladores (véase Tabla 15).

Tabla 15

Composición de asociaciones de recicladores VES

Período 2017-2019	
Asociaciones de recicladores	Cantidad de miembros
Las Águilas	13 ^a
Los Tigres de las 200 Millas	4 ^a
Red Ambiental del Cono Sur	3 ^a
Cambio de Vida en Avance (ACAVIDA)	3 ^a
Virgen del Carmen	3 ^a
ECOREC	1 ^a
ARUMA	1 ^a
Ecológica Villa del Mar	6 ^a
Total	34 ^a

⁴⁸ Con el Decreto Supremo N.° 001-2022-MINAM modifica el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del Minam elaboró el Registro Nacional de Recicladores (MINAM, 2022)

⁴⁹ Esto también se modifica con el Decreto Supremo N.° 001-2022-MINAM.

Nota. ^a OSC FOVIDA (2020).

Finalmente, en la Figura 7 se puede apreciar el funcionamiento del PSF-RS.

Figura 7
Ciclo de cadena de reciclaje en Villa El Salvador 2017-2019



Nota. Adaptado del *Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2015-2016* (p. 59), por la Subgerencia de Limpieza Pública y Maestranza, 2014, Municipalidad VES (<https://www.munives.gob.pe/WebSite/PLANDEMANEJO.pdf>).

4.2. La capacidad del gobierno distrital para la implementación del PSF-RS

El análisis de la capacidad estatal a nivel local posee busca poner a prueba el supuesto (i) la debilidad del Estado para implementar el PSF-RS. En ese sentido, en esta sección se analiza la capacidad de la burocracia municipal para implementar el PSF-RS, lo que a su vez incide en su capacidad de generar empleos decentes para los recicladores. En otras

palabras, se analiza si la Municipalidad carece de un personal adecuado, expertise o con los recursos adecuados, o si sencillamente decide no llevar a cabo la implementación debido a la falta de interés político-administrativo para implementar una política pública.

La implementación adecuada del PSF-RS requiere de una burocracia profesional y especializada. No obstante, si bien para la fase de planificación se cuenta con un equipo interdisciplinario, esto no es así en la fase de ejecución. Para la fase de planificación (elaboración y/o actualización documentos como el Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos, PMRS 2016-2017 y PSF-RS) se dispone de un equipo con experiencia en el sector público y preparación profesional; sin embargo, no especializada en la GIRS⁵⁰ (véase ANEXO 3). En contraste, para la fase de la ejecución, esto recae principalmente en las manos de la especialista ambiental de la GSCGA, que generalmente es una ingeniera ambiental, acompañada de un técnico de campo, seis promotores ambientales, que suelen ser estudiantes de ingeniería ambiental (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017). La especialista ambiental municipal se encarga de la ejecución del PSF-RS (en adelante encargada del PSF-RS), mientras que los promotores ambientales se ocupan de brindar el apoyo logístico para el empadronamiento y sensibilización en viviendas, mercados, empresas e instituciones educativas y el técnico de campo se ocupa de la coordinación las asociaciones de recicladores (Municipalidad de VES, 2019). Por tanto, el personal que se encuentra encargado de la ejecución es escaso para cubrir la recolección selectiva en uno de los distritos más grandes de la ciudad de Lima.

En segundo lugar, si bien existe mayormente una burocracia profesional y con experiencia en gestión pública, se puede concluir que existe un déficit en conocimiento de GIRS que se supone deben implementar. Esto a pesar de que se han desplegado diversos esfuerzos desde Ciudad Saludable y el MINAM para capacitar a través de asistencia técnica y/o cursos dirigidos a la burocracia local para la implementación del PSF-RS y, en general, para la transición hacia la GIRS⁵¹. Una explicación que se ofrece ante esta falta de permeación del conocimiento, fue que en las capacitaciones brindadas

⁵⁰ Esto se observa en la conformación del equipo técnico para la elaboración del PMRS 2016-2017, que cuenta con el Gerente de Servicios Municipales y Gestión Ambiental, la especialista Ambiental de la Gerencia de Servicios Municipales y Gestión ambiental, el Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza y la asistente técnica de la Subgerencia de Limpieza Pública y Maestranza, pero además también el Gerente de Planeamiento y Presupuesto. Véase en Resolución de Alcaldía N°376-2016-ALC/MVES.

⁵¹ Desde el 2015 a través del PI el MINAM brinda asesorías técnicas a la burocracia, como también desde finales desde el 2008 Ciudad Saludable brindó asistencia técnica y asesoría a la Municipalidad a través de su proyecto "Desarrollo del mercado integral de residuos sólidos reciclables" (Adrianzen, 2017) y su programa Basura Cero (Bazán, 2014).

no se cuenta con la participación de funcionarios de alto nivel o alcaldes, solo funcionarios inferiores, con escasa posibilidad de toma de decisiones y sumamente rotativos (Giraldo, 2016). Esto se refleja en la realidad de la Municipalidad de VES, la encargada del PSF-RS actual a pesar de poseer conocimientos sobre la GIRS⁵² y tener por función normativa la ejecución del PFS-RS desde dentro del Estado, no cuenta con recursos económicos y debido a la jerarquía organizacional no puede mostrarse en oposición de los intereses del Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza o el Gerente de Servicios a la Ciudad y Servicios a la Ciudad y Gestión ambiental, pues corre el riesgo de perder su puesto. La recicladora Ana relata que una vez entre los años 2017-2018, se les indicó a los recicladores que iban a recibir canastas, pero se quedaron “parados, nada, nada recibimos, tuvimos que regresarnos. La ingeniera Lucero [encargada del PSF-RS durante el 2017-2018] no sabía qué hacer, pobrecita” (comunicación directa, 25 de octubre del 2022). Sirve de referente mencionar lo sucedido durante la pandemia, una OSC entregó bolsas verdes para que estas fueran repartidas para los recicladores, sin embargo, el gerente entregó estas bolsas a limpieza pública y áreas verdes, la encargada actual del PSF-RS le reclamó por ello y, por ello, se considera que la retiraron un tiempo de la Municipalidad⁵³ (Ana, comunicación directa, 25 de octubre del 2022). Finalmente, cualquier conocimiento acumulado dentro de la GSCGA relacionado a la implementación de la GIRS y el PSF-RS se pierde ante los cambios de gestión especialmente cuando se cambia de alcalde (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022; Felipe, comunicación directa, 12 de octubre del 2022; “Juan”, comunicación directa, 17 de mayo del 2023).

En cuanto a recursos financieros, se trató de aliviar la falta adjudicación de un presupuesto específico para la implementación del PSF-RS en la Ley del Reciclador a través del PI y el PP 0036, por lo cual la Municipalidad ha participado y ha obtenido incentivos económicos para que se tenga capacidad de seguir ejecutando la meta relacionada a la GIRS que implica la priorización de la segregación en la fuente y la recolección selectiva y la formalización de la población recicladora⁵⁴ (véase Tabla 16).

⁵² Para más detalle se puede consultar el Anexo 3.

⁵³ Durante la entrevista realizada a la actual encargada del PSF-RS el 6 de octubre del 2022 también ella hizo alusión a que un tiempo estuvo separada de la Municipalidad VES.

⁵⁴ Sin embargo, solo se pide que exista una documentación que demuestre la existencia de asociaciones de recicladores formales, que se les ofrezca talleres de capacitación, las ventas que realizan y a las empresas como se ha visto en la sección 3.2.3. del capítulo III. No se evalúa una dimensión laboral o de inclusión social o una dimensión ambiental. Es decir, solo se evalúa que la gestión de residuos sólidos sea realizada con recicladores formales.

Tabla 16*Programa de Incentivos a la Mejora de Gestión Municipal*

Participación de la Municipalidad en la meta GIRS del PI			Monto total de transferencia total recibido por las metas cumplidas
2017	Meta 17 y 25: Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales	Sí cumplió	S/ 1,862,137.00 ^a
2018	Meta 17 y 25: Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales	Sí cumplió	S/ 2,215,178.00 ^a
2019	Meta 16, 21 y 25: Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales	Sí cumplió	S/ 1,678,255.00 ^b

Nota. El cumplimiento de las metas se evaluaba en dos períodos; en el segundo período, la meta relacionado a los recicladores en conjunto a otras metas a las cuales la Municipalidad también se comprometió. Por tanto, la transferencia asignada responde al puntaje obtenido por el total de metas alcanzadas del segundo período. Sin embargo, a partir del 2019, se realiza una sola transferencia anual, de acuerdo a lo normado mediante Decreto Supremo N° 296-2018-EF, por lo que el monto total refleja responde al puntaje obtenido por todas las metas alcanzadas.

^a MEF (s.f). ^b MEF (2018).

Del mismo modo, se observa participación de la Municipalidad y la asignación de presupuesto a los productos del PP 0036 (véase Tabla 17).

El presupuesto asignado AL PSF-RS se encuentra bajo el PP 0036, específicamente en la actividad denominada “Valorización de residuos sólidos municipales”, anteriormente conocida como “Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva” (encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). No obstante, a partir del 2019, se incluyó el reaprovechamiento de residuos orgánicos en esta misma actividad y, por ello, cambió el nombre.

Este presupuesto se utiliza principalmente para la sensibilización y el fomento de la participación activa del reciclador formal (encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022); en ese sentido, financia la entrega de EPP, el uniforme, los bonos verdes y bolsas verdes (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017). Sin embargo, como se evidencia en la figura 8, aproximadamente solo el 1% de este

presupuesto se dedica a las actividades relacionadas con la formalización e integración de los recicladores (sensibilización y reciclaje). Los recursos del PI también se utilizan para cubrir estos costos (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017). Como se mencionó, a partir del impulso de la valorización de residuos sólidos orgánicos, para el año 2018 se impulsó el proyecto de la valorización de los residuos orgánicos municipales (Municipalidad de VES, 2019), por lo que el escaso presupuesto se divide en estas dos actividades.

Tabla 17

Recursos económicos obtenidos por PP 0036

AÑO	Total de presupuesto (PIM)	Categoría presupuestal 0036		Porcentaje dedicado a la gestión integral de residuos sólidos del total del presupuesto	Producto 2: Entidades con GIRS		Producto 3: consumidores con educación ambiental para la participación ciudadana en el manejo de residuos sólidos	Producto 5: Gobiernos locales ejecutan actividades de segregación y recolección selectiva de residuos sólidos		Porcentaje dedicado a la formalización e integración de recicladores
		PIA	PIM		PIA	PIM		PIM	PIA	
2017	180,656,346	12,076,721	13,271,639	7,3%	11,909,621	13,603,124	11,455	167,100	188,324	1.5%
2018	123,830,894	12,163,512	22,340,584	18%	11,975,012	13,170,405	11,000	177,500	177,743	0.84%
2019	137,873,181	13,610,016	24,005,124	17,4%	-	17,359,059	11,000	177,502	228,613	0.99

Nota. Consulta Amigable del MEF (s.f.).

La mayoría del presupuesto se destina a otras actividades de gestión de residuos sólidos, como el barrido, recolección, transporte y disposición final (relleno sanitario “Portillo Grande”) (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017). Por ejemplo, durante el período 2017-2019, se alquiló la planta de transferencia de la empresa PATRESO⁵⁵, lo que representó un gasto de S/ 559,000.00⁵⁶ para el año 2018. Este monto es aproximadamente 3.15 veces mayor de lo asignado a la actividad del reciclaje.

Por tanto, los incentivos económicos que se plantearon como una alternativa para suplir la falta de financiamiento del PSF-RS, no se asignan de manera adecuada para la mejora del programa, sino que se utilizan en el resto de actividades de la GIRS. Es decir,

⁵⁵ Es una planta de acopio de todos los residuos sólidos municipales para luego ser transportados al relleno sanitario Portillo Grande. Es decir, los residuos sólidos municipales son llevados por los camiones compactadores de la municipalidad hasta dicha estación de donde la empresa PATRESOL los transporta al relleno sanitario (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017).

⁵⁶ Resolución de Gerencia Municipal N°502-2019-GM/MVES.

a pesar de que los recursos transferidos a través del PI y PP 0036 podrían invertirse en la expansión de las rutas de recolección selectiva, la implementación de equipamientos y vehículos para los recicladores, esta decisión queda a discreción de la Municipalidad (especialista en residuos sólidos municipales del MINAM, comunicación directa, 16 de noviembre del 2022).

Respecto a infraestructura para garantizar la actividad de recuperación y tratamiento de residuos sólidos, la Municipalidad no cuenta con un centro de acopio o maquinaria como una prensadora (Municipalidad de VES, 2016)⁵⁷.

En cuanto a la articulación intergubernamental e intersectorial. Según la especialista de residuos sólidos municipales del MINAM (comunicación directa, 6 de octubre del 2022) y el especialista de Ciudad Saludable (comunicación directa, 4 de noviembre del 2022), las Municipalidades no permiten el seguimiento de sus acciones relacionadas con el PSF-RS a través del SIGERSOL. Esto se debe a que proporcionan datos inexactos, lo cual no permite un seguimiento adecuado de la implementación⁵⁸ lo que dificulta la supervisión y evaluación de la implementación del programa.

Por su lado, la encargada del PSF-RS (comunicación directa, 6 de octubre de 2022) expresa que el MINAM parece no comprender completamente la realidad local. Esto se refleja en la sobrecarga de responsabilidades que se le asigna a la Municipalidad, “el Ministerio del Ambiente es como que pide pide pide, pide a la Municipalidad, pide al reciclador, pero no da algo más [...] uno se vuelve abogado, especialista legal, administrativo” (encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). En consecuencia, la funcionaria municipal arguye que el MINAM debería brindar más apoyo. Sin embargo, es importante destacar, el MINAM se adhiere a la normativa y se alude que no tiene función directa en el PSF-RS (especialista del MINAM, comunicación directa, 6 de octubre del 2022).

En cuanto a la articulación intersectorial, no se encontró evidencia de una colaboración efectiva con la Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social⁵⁹ de la Municipalidad. Esta falta de coordinación se refleja a nivel nacional, ya que tanto el

⁵⁷Esto a diferencia de la valorización de residuos orgánicos, ya que se cuenta con una planta de valorización de residuos orgánicos ubicada en el vivero municipal de Edilberto Ramos, en la cual se desarrolla la tecnología de compostaje y lombricultura, en este se ha invertido en diversos materiales (Municipalidad de VES, 2019).

⁵⁸Esto también se ha señalado en un informe realizado por terceros para el MEF sobre la implementación de la GIRS en VES, véase en De la Torre Ugarte, Narrea y Monge (2017).

⁵⁹ La encargada del PSF-RS señaló durante la entrevista realizada el 6 de octubre del 2022 que “sería bueno que se establezca más asistencia social y más asistencia técnica al reciclador”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) no parecen involucrados en este proceso (Giraldo, 2016).

Por tanto, la capacidad del gobierno distrital para implementar el PSF-RS es débil. Esta debilidad se manifiesta en varios aspectos, como la falta de un personal especializado, recursos económicos limitados, falta de infraestructura, falta de cohesión interna y la ausencia de una coordinación efectiva tanto entre entidades gubernamentales como entre sectores.

Esta débil capacidad estatal no es exclusiva para la ejecución del PSF-RS, si no a las otras actividades que conforman la GIRS. En otras palabras, la capacidad del gobierno local en general es débil para llevar a cabo las actividades que componen la GIRS. La Subgerencia de Limpieza Pública y Maestranza enfrenta deficiencias similares, como escasez personal y equipos para la adecuada recolección y manejo de residuos sólidos (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017).

En cuanto a recursos financieros, el presupuesto asignado al área es limitado y resulta insuficiente (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017). Esto se agrava debido a la debilidad en recaudación de impuestos de la Subgerencia de Limpieza Pública y Maestranza; por ejemplo, para el año 2017, la morosidad en recolección de arbitrios de Limpieza Pública era de un 52% (De la Torre, Narrea y Monge, 2017) y para el año 2019 fue de un 75% (OEFA, 2019). Esta morosidad obliga a buscar recursos adicionales para mantener la prestación de servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos en todo el distrito. En consecuencia, se financia la gestión de residuos sólidos con recursos determinados (PI, FONCOMUN⁶⁰, CANON) (De la Torre, Narrea y Monge, 2017).

Cabe destacar que las transferencias económicas, como se ha planteado desde el MEF, por sí solas no son suficientes para fortalecer la capacidad estatal para la implementación de una GIRS que realmente priorice la actividad del reciclaje sobre el uso de rellenos sanitarios. Al no considerarse estas deficiencias detectadas dentro de la GSCGA, pero al incentivarse el interés en obtener los recursos del PI y PP 036, resulta plausible la adecuación de datos para que se ajusten a los indicadores de la evaluación que realiza el MINAM, lo que significa que los procedimientos establecidos por la normativa pueden no ser seguidos (Fukuyama, 2013). Por ejemplo,

⁶⁰ El Fondo de Compensación Municipal.

[la municipalidad] lo han hecho inscribir [a las chatarrerías] en registros públicos, pero como asociación de recicladores, como si ellos fueran recicladores [...] recicladores de base, recuperamos de cualquier punto, de cualquier lado, pero ellos no [los acopiadores], solo están esperando con su plata y pesas ahí [...] entonces [la municipalidad] han comenzado trabajar con ellos como ya son como asociación de recicladores [...] cumplen la meta, 800 toneladas como si nada, en un año les sobra. Para barajearlo, nos piden a nosotros la boleta: 500-600 kilos al mes [...] imagínate, una chatarrería le da una boleta de 60 toneladas, el otro de 70 toneladas (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022).

En otras palabras, se ha formalizado a los acopiadores como asociaciones de recicladores, lo que ha llevado a un aumento aparente en el número de recicladores formalizados y en la calidad de residuos reciclables recuperados a través del PSF-RS. Por ello, estos resultados no reflejan una mejora en la capacidad del gobierno distrital para una adecuada implementación del PSF-RS.

En conclusión, en esta sección se ha confirmado el supuesto (i), existe una debilidad del gobierno distrital para llevar a cabo una gestión integral de residuos sólidos que priorice acciones relacionadas a la prevención y reducción de residuos sólidos y el reciclaje. A pesar de los esfuerzos por Ciudad Saludable, que ha capacitado a la burocracia municipal desde el 2008 y los incentivos económicos y asesoría técnica brindadas desde el MEF y el MINAM desde el 2012, no se reflejan avances en relación al objetivo principal del PSF-RS. En realidad, se observa una adaptación de los resultados por parte de la Municipalidad.

Sin embargo, esta situación no resulta sorprendente por dos razones histórico-locales. En primer lugar, si se considera el contexto local, históricamente una de las principales limitaciones de la Municipalidad de VES ha sido su debilidad para recaudar recursos económicos para brindar este servicio, lo cual también responde a la realidad socioeconómica del distrito (véase tabla 7). En segundo lugar, la GIRS al ser un método demasiado costoso y sofisticado en tecnologías y *expertise* (Jiménez, 2017), para Municipalidades con recursos limitados, como la de VES, tienden a priorizar la recolección y evacuación a rellenos sanitarios debido a los costos, así como por cuestiones sanitarias y estéticas en el corto plazo.

4.3. Fuentes de fortaleza para la capacidad gubernamental distrital

En esta sección se analiza las dinámicas de poder que constituyen la gobernanza del sector a nivel local para alcanzar el ODS 8, que aparentemente demuestra resultados exitosos como el que la Municipalidad continúe la implementación del PSF-RS y que VES sea uno de los distritos con una mayor cantidad de asociaciones de recicladores formales (8). Sin embargo, a pesar del reconocimiento económico de estos resultados a través del PI y el PP 0036, se ha comprobado que la debilidad gubernamental distrital persiste. Esto se explicaría debido a la presencia de actores interesados y con recursos, como las OSC, Ciudad Saludable y FOVIDA, sin embargo, en el contexto de debilidad gubernamental distrital, no se puede asegurar que esta influencia no sesgue la implementación del PSF-RS y limite su impacto para mejorar condiciones laborales de la población recicladora para la generación de puestos de trabajo decente (supuesto ii). Además, la falta de mecanismos institucionales para involucrar actores relevantes en esta área de implementación, como al sector privado empresarial, acrecienta esta debilidad para promover empleos decentes para los recicladores (supuesto iii).

4.3.1. La tensa cooperación entre la Municipalidad y las asociaciones de recicladores

Los resultados de la implementación del PSF-RS y, por ende, de la consecución de puestos de trabajo decente para los recicladores, podría estar relacionados con la participación activa de las asociaciones de los reciclados como actores socioeconómicos fundamentales. Estas asociaciones de recicladores al beneficiarse de la concreción del PSF-RS, podrían presionar para asegurarse para que el programa perdure en el tiempo, Sin embargo, es crucial destacar que los recicladores formalizados aún son una población en situación de vulnerabilidad. La mayoría carece de recursos económicos y enfrentan desafíos como la falta de infraestructura para reunirse y agregar sus intereses (Onofre y Ruiz, 2020). Además, a pesar de sus conocimientos sobre reciclaje y su propio trabajo, rara vez se les reconoce como “portadores de conocimiento” (reciclador “Carlos”, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Entonces, aunque las asociaciones puedan tener interés en la ejecución del PSF-RS, es relevante analizar si poseen la capacidad de incidir a través de los mecanismos de coordinación que se describen a continuación. En

los siguientes párrafos, se explora el papel de las asociaciones de recicladores como actores interesados en el PSF-RS y se analiza las limitaciones que enfrentan en su capacidad de incidencia.

Existen varios mecanismos de cooperación establecidos por la normativa que orientan a la cooperación entre la Municipalidad y las asociaciones de reciclables. A partir del funcionamiento de estos mecanismos se puede apreciar la tensión entre las reglas formales y reglas informales que se vuelven incentivos y desincentivos para la cooperación entre estos actores.

Uno de los mecanismos de cooperación entre los recicladores y la Municipalidad surge con la presentación del Plan de Trabajo de las asociaciones de recicladores formalizados como dicta la normativa estatal. Este proceso se lleva a cabo durante la planificación del manejo de residuos sólidos, las asociaciones de recicladores elaboran y presentan un plan de trabajo ante la Mesa de Partes de la Municipalidad (encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). Este plan incluye información sobre los sectores que van a cubrir, las rutas a seguir, los horarios y la frecuencia de trabajo (encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). De manera informal, los recicladores también pueden informar a la encargada del PSF-RS modificaciones sobre la frecuencia de recojo que responden principalmente al cambio de estación; por ejemplo, en verano, se produce más generación, por lo que el recojo es semanal, mientras que durante invierno, el recojo pasa a ser quincenal (encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022).

Este mecanismo de cooperación es ampliamente valorado por los recicladores, como se refleja en las entrevistas realizadas. “Se han acostumbrado los vecinos de acá, Villa El Salvador, desde el año 2004, [...] son más de 15 años entonces se hizo una costumbre acá” (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022), “la gente como ya nos conoce años, como familia, nos siguen dando” (Ana, comunicación directa, 25 de octubre del 2022) y “[desde el 2004] esa ruta yo la mantengo” (Juan, comunicación directa, 17 de mayo del 2023). Es decir, este mecanismo no solo les permite conservar rutas que ellos han trabajado incluso desde el principio del Proyecto de Bono Verde en el 2004, sino que también fortalece lazos de confianza y costumbre con los vecinos.

La Comisión Ambiental Municipal de VES (CAMVES) es otro mecanismo formal de cooperación establecido por la ordenanza municipal N°177-MVES. La CAMVES se creó como un órgano de coordinación y concertación de la política ambiental local, que promueve el diálogo y el acuerdo entre los sectores público, privado y sociedad civil. Sin embargo, este mecanismo formal no ha sido percibido como beneficioso por las asociaciones de los recicladores.

En primer lugar, se supone que la CAMVES debe contar con un representante de la Red de Asociación de Recicladores Ambientales del distrito (REDARAVES). No obstante, en ninguna entrevista realizada a los recicladores ni la que se le realizó la encargada del PSF-RS se hizo referencia a la REDARAVES. Esto sugiere que dicho asiento en la CAMVES no es representativo de los intereses o preocupaciones de los recicladores. En segundo lugar, la CAMVES suele realizar reuniones con organizaciones sociales relacionadas al ambiente, como se señala en la normativa. Sin embargo, para ello, las asociaciones deben (y querer) contar con la RUOS⁶¹ (Encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). Ningún reciclador o recicladora en las entrevistas realizadas mencionó haber participado en estas reuniones. Esto puede deberse a desconocimiento de los procedimientos o posiblemente por falta de interés.

Sin embargo, esta falta de participación no se debe a que los recicladores no puedan actuar de manera colectiva, sino más bien a la percepción de que la GSCGA nunca se ha mostrado dialogante con ellos. Según el reciclador Felipe, la respuesta constante que han recibido por parte de la GSCGA ha sido un simple "si quieren trabajan, si no, no" (comunicación directa, 12 de octubre del 2022). Esto es, independientemente del alcalde, según el reciclador Juan, nunca ha habido un espacio de negociación o verdadero diálogo con la Municipalidad (comunicación directa, 17 de mayo del 2023), lo cual les permitiría ser un agente que pueda negociar como incidir en todas las fases (diseño, planificación, implementación y fiscalización) del PSF-RS.

Por tanto, la CAMVES, al ser un espacio de la Municipalidad, que no se ha mostrado dialogante o receptiva con los recicladores, no es percibida como beneficiosa,

⁶¹ Para formar parte del Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) implica la realización de otro proceso, sin embargo, este es gratuito. De manera resumida; se les pide presentar una solicitud dirigida al Alcalde (debe contener el nombres, número de DNI, dirección del peticionario y el pedido expreso), una nómina de miembro del consejo directivo, una copia simple del Acta de elección del consejo directivo (Encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022).

ya sea para mejorar sus condiciones laborales o expresar sus disconformidades frente a la Municipalidad.

El tercer mecanismo formal de cooperación entre la Municipalidad y los recicladores, se da a través del Bono Verde. Este incentivo va más allá de la entrega de los cuatro tickets para que los generadores de residuos sólidos (vecinos o mercados) puedan obtener un descuento del 20% de Arbitrios de Limpieza Pública y de la sensibilización de los generadores de residuos. El Bono Verde también influye la facilitación de bolsas verdes, EPP, especialmente mascarillas, y uniformes (un chaleco verde y un jean) para los recicladores (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017; encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). De manera unánime, los recicladores valoran este mecanismo de coordinación, desean mantenerlo, como se aprecia en las siguientes entrevistas:

Teníamos buena recolección con el programa de reciclaje acá en Villa El Salvador, pero bueno ahí está parado [por la pandemia] estaba funcionando, la municipalidad nos daba unos bonos de descuentos para que el vecino pueda entregar su reciclaje [...] el mercado antes lo donaba este reciclaje pero como la municipalidad ya no le hace descuento, han optado por vendernos (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022)

No quieren dar, ¿por qué? Porque quieren su descuento y bolsas verdes, ¿sabes cuánto cuesta el paquete de bolsas verdes? 28 soles [...] yo no puedo gastar en verdes [...] antes nos daba [...] yo digo que si el descuento regresa, la gente va a regresar a dar y los mercados igual (Ana, comunicación directa, 25 de octubre del 2022)

En ese entonces usábamos nuestros trajes verdes, unos pantalón verde, jean [...] la municipalidad nos lo daba [...] más que nada era mascarilla, la ropa [...] como le digo, recogía porque la municipalidad nos daba bolsas (Rosa, comunicación directa, 25 de octubre del 2022)

Sin embargo, a pesar de que estos beneficios son valorados por los recicladores y permiten el funcionamiento del PSF-RS, el Bono verde es inconstante⁶². Esto responde

⁶² Esto también se demostró en la investigación de Bazan (2014).

en gran parte se debe a que los recicladores no poseen los recursos para presionar a la Municipalidad, como también debido a que la GSCGA no es percibida como un actor dialogante y responsivo; en última instancia, la GSCGA tampoco cuenta con recursos (especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022).

El Bono Verde ofrece varios beneficios para los recicladores. En primer lugar, el ticket de descuento por parte de la Municipalidad juega un rol importante para que los recicladores formalizados puedan obtener los residuos reciclables segregados y de manera gratuita de los generadores de residuos sólidos, como vecinos y mercados. Esto es importante porque en VES, las prácticas de reciclaje se han caracterizado por seguir una lógica de trueque, en la cual los recicladores a cambio de los residuos reciclables entregan bolsas (especialmente los vecinos prefieren las bolsas verdes las cuales son las más costosas), plantas o el ticket de descuento por ejemplo (José, comunicación directa, 17 de mayo del 2023). En ese sentido, cuando los funcionarios públicos no reconocen la validez de este ticket o no lo entregan, no permiten un funcionamiento rentable de las prácticas formales de reciclaje. Es decir, si no se da un trueque, los generadores de residuos sólidos deciden venderlo a los recicladores o venderlo por su propia cuenta (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022; Ana, comunicación directa, 25 de octubre del 2022).

En segundo lugar, para una adecuada ejecución de la recolección selectiva, la Municipalidad entregaba insumos como las bolsas verdes, EPP y uniformes. No obstante, este apoyo conforme ha pasado los años ha ido en descenso⁶³. La GSCGA justifica esta reducción argumentando que no se les puede dar todo, como un inicio en el que se les dio muchas facilidades, y se considera que las asociaciones de recicladores no han sido responsables (encargada del PSF, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). Para este actor, los recicladores no han aprendido a invertir tiempo o dinero en crecer como emprendedores; por ejemplo, adquirir un centro de acopio propio, un vehículo como una moto o un camión con baranda, para que puedan trabajar rutas comerciales y empresariales, o también se alude a que no saben trabajar de manera colectiva (encargada

⁶³ Es relevante matizar esta afirmación, ya que las entrevistas se realizaron después de la pandemia por COVID-19, donde las municipalidades distritales fueron golpeadas y es probable que también existiera una escasez de recursos por lo que esta valoración de los recicladores puede estar sesgada. Sin embargo, algunos recicladores afirmaron que el apoyo bajó incluso antes de la pandemia, especialmente con el cambio de alcalde.

del PSF, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). De este modo, se advierte la baja expectativa de la GSCGA al colaborar con los recicladores.

Para el reciclador Pedro esta práctica informal es alentada por la manera en que está diseñado el PSF-RS, pues se entrega las rutas por reciclador, en lugar de dársela a toda la asociación y, así, no se genera un incentivo para un trabajo colectivo⁶⁴ (comunicación directa, 7 de octubre del 2022). A ello se suma, que es de conocimiento general, que la GSCGA no cuenta con la capacidad para fiscalizar el modo en que los recicladores realizan sus actividades (Felipe, comunicación directa, 12 de octubre del 2022). En otras palabras, no existen incentivos para que las asociaciones de recicladores trabajen de manera conjunta y, de este modo, pueda ser más rentable y cumplan con la práctica formal del reciclaje. Sin embargo, al reproducirse esta práctica informal, se nutre la visión de la GSCGA de que los recicladores no trabajan de manera responsable y, por ende, no deben invertir más en ellos. De esta forma, se forma un círculo vicioso.

Este descenso de apoyo también responde a la falta de recursos de la Municipalidad (especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022). Esto se puede comprobar en el aumento de la morosidad en recolección de arbitrios de Limpieza Pública y que la Municipalidad también debe cumplir con la valorización de residuos orgánicos (como se vio en la sección 4.2.). Debido a esta escasez de recursos, el reciclador Pedro sugiere que la GSCGA considera que trabajar con ellos resulta más una molestia y gastos, “porque tiene que contratar promotoras, por ejemplo, para acompañar al campo al reciclador” (comunicación directa, 7 de octubre del 2022).

Este mecanismo de cooperación se vuelve un escenario de conflicto donde los actores estatales y los recicladores *compiten* por los recursos económicos y desconfían entre sí en lugar de darse una cooperación para cumplir la meta designada y obtener recursos. En consecuencia, este tercer mecanismo, aunque es un beneficio que los recicladores deseen mantener no existe certidumbre sobre su funcionamiento. En última instancia, los recicladores consideran que la Municipalidad solo cumple con ellos para

⁶⁴ Esto también se debe a que los recicladores no cuentan con espacios de trabajo comunes como lo sería un centro de acondicionamiento a nombre de toda la asociación como se concluyó en la investigación de Adrianzen (2017). De este modo, a partir del trabajo como asociación y con un centro de acondicionamiento, lograrían acumular mayor cantidad de residuos reciclables, lo que les permitirá generar mejores ganancias. Es decir, que la práctica formal sea rentable y vista como deseable por los recicladores. Asimismo, resulta crucial la confianza entre los miembros para un trabajo colectivo (Adrianzen, 2017).

obtener recursos lo que termina generando sentimientos apatía y resignación (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022; Felipe, comunicación directa, 12 de octubre del 2022). Sea como fuere, como la misma encargada del PSF-RS reconoce que las asociaciones de recicladores se quedan en el sector formal siempre y cuando la Municipalidad les ofrezca las facilidades mencionadas (comunicación directa, 6 de octubre del 2022).

El cuarto mecanismo formal de cooperación entre la Municipalidad y los recicladores, se daba a través de la figura de promotor ambiental. Este mecanismo es valorado por los recicladores, ya que les permite participar en la sensibilización, compartir sus conocimientos sobre reciclaje y obtener reconocimiento de los vecinos participantes. A través de esta labor, los recicladores pueden ser específicos sobre los residuos reciclables que requieren y cómo lo requieren. Por ejemplo, durante una observación directa realizada el 19 de marzo del 2023, la recicladora Ana le indicó a la dueña de un comercio ubicado en el mercado de Cristo de Pachacamilla que las botellas de *Head and Shoulders* a pesar de ser plástico, ya no son reciclables. De manera similar, el reciclador Juan posee conocimiento que las botellas de plástico más valoradas por las empresas transformadoras son las que tienen cero pinturas (comunicación directa, 17 de mayo del 2023).

Uno de los principales motivos para permanecer de manera formalizada es el reconocimiento de los demás (encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). No obstante, actualmente la Municipalidad contrata a estudiantes de ingeniería ambiental para que sean promotores ambientales (como se vio en la sección 4.2.). Esta decisión se basa principalmente porque no existe una valoración del trabajo y conocimientos de los recicladores. En otras palabras, la falta de una cultura que valore la experiencia práctica por encima de estos conocimientos llevó a la pérdida de este valioso mecanismo.

Por último, existe otro mecanismo de cooperación entre la Municipalidad y los recicladores, conocido como Campañas de Limpieza de Techo. Estas campañas poseen como objetivo ayudar a los vecinos a deshacerse de material inservible y muebles en desuso, por lo que se realiza la limpieza y el recojo de desmontes (Municipalidad de VES, 2015). Según el reciclador Felipe, la GSCGA convocaba a los recicladores para realizar tal actividad y les apoyaba con los camiones municipales para el recojo de residuos

sólidos (comunicación directa, 12 de octubre del 2022). En ese sentido se siguió el modo tradicional de trabajo de los recicladores, pues a partir de la limpieza y recolección de residuos obtienen acceso a encontrar residuos reciclables, así como a objetos reutilizados como muebles o vendidos posteriormente, tal como lo señaló la recicladora Ana (comunicación directa, 25 de octubre del 2022). Además, ambos recicladores destacaron que para la campaña de limpieza todos los recicladores trabajan en conjunto, ya que había que realizar bastantes actividades al mismo tiempo.

Este mecanismo de coordinación fomentó una verdadera cooperación entre la Municipalidad y los recicladores, a partir de una alineación de objetivos. Por un lado, los recicladores buscaban acceso a los residuos reciclables y ganarse el reconocimiento de los vecinos. Por el otro lado, la Municipalidad buscaba brindar un servicio que le permite ganarse la aprobación de los vecinos beneficiados. La cooperación se daba del siguiente modo, los recicladores colocaban la mano de obra y la Municipalidad les facilitaba el transporte, lo que resultaba en beneficio mutuo (Juan, comunicación directa, 17 de mayo del 2023).

Sin embargo, la recicladora Ana indica que especialmente con el cambio de gestión bajo el alcalde Kevin Iñigo, la GSCGA dejó de involucrar a los recicladores en las campañas de limpieza de techos⁶⁵, ahora esta campaña es llevada a cabo por los trabajadores de Limpieza Pública (comunicación directa, 25 de octubre del 2022). Nuevamente, se observa como un mecanismo valorado por los recicladores no puede sostenerse en el tiempo debido a la falta de una Municipalidad dialogante y la limitada capacidad de los recicladores para ejercer presión sobre la Municipalidad.

En conclusión, la relación de cooperación entre la Municipalidad y las asociaciones de recicladores es vertical, frágil y tensa más que una horizontal. La capacidad de incidencia de las asociaciones de recicladores para la consecución de sus intereses y/o canalizar sus demandas a través de los mecanismos institucionales es sumamente limitada. Esto se explica principalmente debido a la falta de recursos de las asociaciones de recicladores. Esto crea una relación de dependencia asimétrica, ya que la Municipalidad provee los recursos, como los tickets de descuento, las bolsas verdes, los

⁶⁵ También se la conoce como campaña de limpieza “Techo Limpio”.

EPP y las rutas de reciclaje, pero también depende de los recicladores para obtener los recursos económicos del PP 0036 y PI.

Esta tensión se debe a la escasez de recursos se explica, pero también debido a las costumbres, expectativas y prácticas que estructuran la interacción y generan una desconfianza mutua Finalmente, ni la Municipalidad ni los recicladores están dispuestos a invertir sus recursos o intereses para mantener los mecanismos de cooperación. La Municipalidad no invierte en mejoras de las condiciones laborales de los recicladores ni prioriza el reciclaje como tratamiento de los residuos sólidos, y los recicladores no cumplen con las prácticas formales, como el trabajar en conjunto.

4.3.2. La cooperación necesaria entre la Municipalidad y las OSC

La presencia de actores sociales organizados e interesados no se reduce a las organizaciones de recicladores, sino también para este período 2017-2019, se contó con la presencia de OSCS como Ciudad Saludable y FOVIDA. Ambas OSC comparten el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población recicladora y, por ello, se alinean con el objetivo del PSF-RS. En esta subsección se explora cómo la cooperación entre la GSCGA y las OSC permiten una adecuada implementación del PSF-RS y, en última instancia, la mejora de las condiciones laborales de los recicladores

La OSC FOVIDA es una organización social establecida que cuenta expertise, infraestructura, una red de contactos a nivel nacional e internacional⁶⁶ que se encuentra presente en el distrito desde el año 1984 (Municipalidad de VES, 2018) a través de la implementación de diferentes proyectos⁶⁷ como también para brindar apoyo y donaciones a la Municipalidad como se observó con el Proyecto Bono Verde que fue implementado en el año 2004 y brindó recursos y apoyo técnico para la implementación del Proyecto Bono Verde (Andino, 2007).

⁶⁶ Esto puede verificarse en el siguiente link <https://fovida.org.pe/quienes-somos/aliados-y-socios/>

⁶⁷ Por ejemplo, entre el 2006-2010 ha apoyado a la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES) a través de capacitación técnica, asistencia profesional y recursos económicos, como también ha participado en la elaboración de herramientas de gestión municipal como el Plan Distrital Contra la Violencia hacia la Mujer de Villa El Salvador 2014-2021.

Para el período 2017-2019, la OSC FOVIDA colaboró mediante apoyo y recursos con la Municipalidad para el cumplimiento de las actividades del PSF-RS, como también entre el año 2018-2019, implementó el Programa de capacitación y asesoría “Fortalecimiento organizacional empresarial de recicladores de Lima Sur” (Especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022). Este programa de capacitación y asesoría estuvo dirigido a recicladores de los distritos de San Juan Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo. Esto en el marco del proyecto “Mujeres en acción frente al cambio climático en tres distritos de Lima Sur”, impulsado por la OSC FOVIDA en colaboración con Fundación ADSIS y el Ayuntamiento de Madrid, el cual tiene como el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mujeres a través de la implementación de políticas y la promoción de las buenas prácticas ambientales (Onofre y Ruiz, 2020).

En cuanto al primer mecanismo de colaboración entre la OSC FOVIDA y la Municipalidad se da a partir de la participación en el PSF-RS al brindar las actividades competentes del PSF-RS como realizar talleres de fortalecimiento de capacidades de manejo de residuos sólidos dirigido especialmente a los recicladores, como también en la sensibilización como ferias educativas en relación a la segregación de residuos sólidos y educación ambiental dirigido a la población (Municipalidad VES, 2017). Por un lado la OSC FOVIDA cumple con sus objetivos señalados apoyar en la mejora de las condiciones laborales de mujeres recicladoras a través de la implementación de políticas y la promoción de las buenas prácticas; por otro lado, la Municipalidad a partir de los recursos de la OSC FOVIDA cumple sus funciones en relación a la concreción del PSF-RS que requiere para obtener los incentivos económicos del PI y PP 0036.

El segundo mecanismo de cooperación entre la OSC FOVIDA y la GSCGA se dio a través de la implementación del Programa de capacitación y asesoría “Fortalecimiento organizacional empresarial de recicladores de Lima Sur” (Especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022). A partir de esta cooperación se capacitó tanto a los recicladores como a los promotores ambientales (Especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022). Sin embargo, estos promotores ambientales no son personal estable dentro de la Municipalidad, normalmente son estudiantes de ingeniería ambiental que buscan realizar

sus prácticas laborales⁶⁸. Entonces, dicho aprendizaje no se suele quedar dentro de la GSCGA. Por un lado, la Municipalidad pudo cumplir sus funciones de trabajar en conjunto con los recicladores y capacitarlos para mejorar sus condiciones de vida (Especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022). Por otro lado, el interés de la OSC era implementar su programa para mejorar las capacidades empresariales y organizacionales de los recicladores que es financiado por una OSC internacional.

A partir de la cooperación entre la Municipalidad y la OSC FOVIDA, se genera una relación entre la OSC FOVIDA y la población recicladora para la implementación del programa mencionado, que se caracteriza por partir de una metodología participativa, “en coordinación y anuencia del actor, porque el actor al ser parte del proyecto asume también compromisos de participación y disposición” (Especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022). Esto es así, pues se realizó un diagnóstico de la situación de los recicladores desde un enfoque de género a partir de las preocupaciones expresadas por los recicladores y lo observado por la OSC FOVIDA (Onofre y Ruiz, 2020).. En respuesta a este diagnóstico se planteó el programa, entre los temas abordados se encuentra, el liderazgo y desarrollo personal, asociatividad, planeamiento estratégico y organizacional, desarrollo empresarial, plan de negocio, plan de producción y organización, plan de marketing, plan financiero (Especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022). Al haber tomado en cuenta las preocupaciones (intereses) de los recicladores a partir de su metodología participativa y abordarlas en los talleres brindados, se contó con la asistencia constante de la mayoría de los recicladores (Onofre y Ruiz, 2020).

Ciudad Saludable, como se ha descrito en la subsección 3.2.4., es un actor muy influyente. Formó parte de la coalición política dominante que colocó las reglas formales para el funcionamiento del sector de residuos sólidos. Además de contar con recursos similares a la OSC FOVIDA, Ciudad Saludable ejerce una mayor influencia no solo en la implementación del PSF-RS sino también en todo el sector.

⁶⁸Aunque como se ha observado en la sección 4.2. capacidad estatal, existe la práctica de que alguna de las practicantes luego ascienda a ocupar el puesto de encargada del PSF-RS. Sin embargo, a pesar de que este conocimiento se queda dentro de la GSCGA, esto no se moviliza debido a que el puesto está subordinado a otros que mayormente no poseen dichos conocimientos o interés en el PSF-RS.

La colaboración entre Ciudad Saludable y la Municipalidad se estableció a finales del 2008 y, del mismo modo que la anterior OSC, su presencia se da a través de sus programas, proyectos y también brinda apoyo y donaciones de insumos a la Municipalidad para el cumplimiento de las actividades del PSF-RS (Ciudad Saludable, 2012). Esta cooperación ha involucrado capacitaciones y asesoría técnica a los funcionarios municipales, como también se apoyó en las actividades municipales, como el empadronamiento y sensibilización de los hogares participantes⁶⁹, como también ayudó a formalizar a asociaciones de recicladores en el distrito (Bazán, 2014).

En el período estudiado, un mecanismo formal de cooperación entre la Municipalidad y Ciudad Saludable consistió en la participación de la OSC en la ejecución de actividades del PSF-RS. Este mecanismo es similar al de la OSC FOVIDA y la Municipalidad, pues Ciudad Saludable brinda talleres de fortalecimiento de capacidades del manejo de residuos sólidos dirigido a los recicladores, en la sensibilización como el desarrollo de ferias educativas sobre segregación de residuos sólidos, educación ambiental (Municipalidad VES, 2017). De este modo, la Municipalidad a través de los recursos de Ciudad Saludable cumple con sus actividades en relación al PSF-RS, mientras que Ciudad Saludable cumple con su interés de promover una GIRS que integre a los recicladores formales (Ciudad Saludable, s.f).

Un segundo mecanismo de coordinación entre la Municipalidad y Ciudad Saludable se da a través de proyectos ejecutados por la OSC. A fines del año 2016, en el marco del proyecto “De recicladores informales a emprendedores del reciclaje”, ejecutado por Ciudad Saludable en alianza con Global Fairness Initiative (GFI) y 14 municipios de Lima e Ica, se inauguró un centro de acopio para los recicladores (Ciudad Saludable, 2016). El objetivo de este proyecto era asegurar un arrendamiento de bajo costo de espacios donde los recicladores puedan clasificar y almacenar los residuos reciclables lo que mejoraría sus condiciones de seguridad y salud laboral (Centro de Crecimiento Inclusivo de MasterCard, Ciudad Saludable, GFI, 2018).

La entrega de un centro de acopio representó un incentivo significativo para la participación de los recicladores en el PSF-RS. Sin embargo, Ciudad Saludable y la

⁶⁹ En las entrevistas que realizó Bazan (2014), la encargada del PSF-RS durante el período (2014-2016) señaló que Ciudad Saludable brindó apoyo para la sensibilización y el empadronamiento de las viviendas; sin embargo, este último documento no tenía firma ni datos suficientes para coordinar las rutas de recolección.

Municipalidad solo han logrado gestionar la entrega de un solo centro de acopio que fue para la Asociación de Los Tigres de las 200 Millas (Ciudad Saludable, 2016). Este hecho se podría atribuir en parte al apoyo internacional brindado en el marco del proyecto mencionado. Además, esta iniciativa satisfizo de manera parcial a las necesidades de los recicladores al facilitarles un centro de acopio con maquinaria⁷⁰, el local resultó muy pequeño para los dos camiones de reciclaje que la asociación traía desde San Isidro y el precio de alquiler era en dólares (estaban pidiendo como 600-700 dólares), y cada año aumentaba, al punto que se llegó a deber 200-300 dólares por lo que para inicios del año 2019 fue insostenible que se mantuvieran en dicho local⁷¹ (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022).

Para el año 2019, a través de la coordinación del MINAM (con Albina Ruiz en el puesto de viceministra en ese entonces), la Ciudad Saludable y la Municipalidad se inauguró una estación de reciclaje en Villa El Salvador y la Asociación de Los Tigres de las 200 Millas quedó encargada de gestionar el material reciclable (Ciudad Saludable, 2019). No obstante, ninguno de los entrevistados hizo alusión al respecto⁷².

Más allá de su relación con la Municipalidad, en el año 2019, se estableció otro mecanismo de cooperación entre Ciudad Saludable y los recicladores, a través del Programa Pro Reciclador. En el marco de este programa, se dio la alianza entre la empresa Claro y la OSC, con la cual se vio beneficiada la asociación ACAVIDA, pues obtuvo acceso a rutas empresariales que les permitió recolectar residuos reciclables de manera rentable. Esto supuso un ahorro en costos de transporte, ya que en un solo viaje tenían acceso a una fuente de residuos sólidos reciclables en altas cantidades, de buena calidad y limpios, como papel, cartón, botellas y tapitas plásticas (Claro, 2019).

⁷⁰ Este centro de acopio era de 200 m² y contaba con diferentes espacios para las diferentes tareas que implica el reciclaje, como también contaba con máquina prensadora, una balanza y una mesa de segregación (Ciudad Saludable, 2016)

⁷¹ Cabe aclarar que las Asociaciones de Los Tigres de las 200 Millas no solo contaba acceso a las rutas brindadas por la Municipalidad de VES, sino también realizó todo el proceso de formalización en el distrito de San Isidro y obtuvo acceso a sus rutas empresariales como se comprueba con la Resolución N°001-16.2.0-SMA-GS-MSI. Fue una inscripción vigente por 3 años (enero 2017-enero 2020). Esto significó un acceso a residuos reciclables en cantidad y de calidad, en suma a contar con el centro de acopio y maquinaria facilitado por Ciudad Saludable, esto le permitió comercializar directamente con la industria transformadora local como Industrias San Miguel. Sin embargo, al terminar esta inscripción con San Isidro, se perdió el acceso a la materia prima en cantidad y calidad que permitía todo el proceso productivo que resultaba por ello rentable (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022).

⁷² Ciudad Saludable pidió a la autora de esta tesis que la entrevista no fuera sobre sus acciones realizadas específicamente en Villa El Salvador, sino que las preguntas más generales y a nivel de Lima.

Cabe hacer énfasis en dos puntos sobre esta cooperación. En primer lugar, la relación de cooperación establecida entre Ciudad Saludable y los recicladores se caracteriza por su dependencia mutua y asimétrica. Ciudad Saludable cuenta con recursos importantes como las rutas empresariales, experiencia y una amplia red de contacto, lo que posibilita promover los intereses de los recicladores, como en ocasiones, inmovilizarlos como se demostró en la subsección 3.2.4. Asimismo, en el contexto de implementación del PSF-RS en el año 2013, Ciudad Saludable desempeñó un rol fundamental en la formalización de asociaciones de recicladores al facilitarles el cumplimiento de los requisitos necesarios, les brindó asesoría legal para la constitución de su asociación, los capacitó en los cuatro módulos exigidos, como también a través de talleres los hizo conscientes sobre sus derechos laborales y la importancia de su labor para el medio ambiente (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022; Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). A cambio de este apoyo, el reciclador Felipe indicó que se les solicitaba que fueran a las marchas convocadas por la OSC como también que proporcionaran documentos y fotos para que esta OSC pudiera mantener financiamiento internacional⁷³ (comunicación directa, 12 de octubre del 2022).

En segundo lugar, se debe resaltar que el líder de la Asociación del Tigre de las 200 Millas y el líder de ACAVIDA, fueron excepcionalmente beneficiados por la cooperación con Ciudad Saludable. Por ejemplo, el líder de la Asociación del Tigre de Las 200 Millas, el cual fue parte del MNRP, ha participado en diversos eventos organizados por Ciudad Saludable, como la celebración del Día del Reciclador celebrado por el MINAM (Ciudad Saludable, 2016), u organizados por Albina Ruiz como Viceministra de Gestión Ambiental del MINAM como el evento del Día Internacional de Limpieza de Playas en el cual obtuvo acceso a las botellas de plástico recogidas (Coca Cola Journey Perú, 2019). Del mismo modo, el líder de ACAVIDA, se vio beneficiado por el apoyo para formalizarse, por las rutas empresariales y fue presentado como un caso de formalización exitosa (Claro, 2019). También se ha destacado en los medios de

⁷³ Madueño (2011) argumenta que Ciudad Saludable presentaba los resultados de su intervención de manera estratégica para seguir obteniendo financiamiento internacional para asegurar su propia supervivencia, así como la posibilidad de autoreproducirse y replicar sus proyectos.

comunicación nacionales como El Peruano⁷⁴ o Perú21⁷⁵, y ha establecido importantes contactos (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022).

A través de estas iniciativas, Ciudad Saludable cumple con varios objetivos. En primer lugar, promueve la inclusión de los recicladores en la cadena del reciclaje y en el sistema de GIRS, al mantener conexiones con los recicladores y, de este modo, los incluye en eventos donde la OSC participa y demuestra que sus acciones son exitosas. Sin embargo, como ha señalado Madueño (2011), no siempre es una presentación de resultados transparente. Esto se observa en la intervención de la estación de reciclaje o la del centro de acondicionamiento brindados, de los cuales ningún actor entrevistado ha mencionado, como tampoco la OSC ha proporcionado al menos de manera accesible, como en su página web, información completa o actualizada sobre el funcionamiento de estas intervenciones.

Es relevante destacar que no todos los recicladores formalizados se benefician de estas iniciativas que impactan de manera significativa en la mejora de las condiciones laborales al proporcionar un centro de acopio o rutas empresariales. Estos beneficios específicamente se concentran en dos líderes de asociaciones de recicladores que están fuertemente relacionadas con Ciudad Saludable y comparten sus objetivos. En ese sentido, Ciudad Saludable percibe que a las y los recicladores les cuesta organizarse y, por ello, para articular sus demandas⁷⁶ (Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022), por lo que podría ser una explicación por la que solo opta por este grupo selecto.

Resulta vigente lo concluido por Madueño (2011) y Regis (2018), Ciudad Saludable reproduce una interacción vertical y en cascada, ya que solo se relaciona con el grupo de líderes, especialmente con líderes que se alinean con sus objetivos. Esto resultaría solo en la movilización y atención de demandas que no resulten contraproducentes para los intereses de la OSC.

⁷⁴ Véase en el siguiente link <https://elperuano.pe/noticia/132049-los-rostros-del-reciclaje-conoce-las-historias-de-edilberto-y-katherin>

⁷⁵ Véase en el siguiente link <https://peru21.pe/peru/la-importancia-de-la-reactivacion-del-reciclaje-conoce-la-historia-de-edilberto-y-katherine-reciclaje-peru-medioambiente-noticia/>

⁷⁶El especialista de Ciudad Saludable indicó que se requiere reforzar las habilidades blandas de los recicladores, como la empatía, la comunicación, resolución problemas, mejorar su autoestima, para mejorar el trabajo colectivo (comunicación directa, 4 de noviembre del 2022).

Un último mecanismo de cooperación entre las OSC y la Municipalidad se da a partir de las donaciones de insumos para una adecuada realización de la recolección selectiva como bolsas verdes, polos, chalecos y EPP para los recicladores (Especialista de la OSC FOVIDA, comunicación directa, 27 de octubre del 2022; Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022). Esto significa un ahorro de costos para la GSCGA y coloca paños fríos sobre el conflicto por los escasos recursos para la concreción del PSF-RS. Sin embargo, existe la percepción de que a veces estas donaciones han sido desviadas, especialmente a partir del cambio de gestión bajo el alcalde Kevin Iñigo, pues la GSCGA habría retenido las donaciones y se las habría entregado a sus propios trabajadores (Ana, comunicación directa, 25 de octubre del 2022). Al respecto, no se ha señalado que las OSC hagan algún seguimiento sobre el destino final de sus donaciones ni existen actores no-estatales (los recicladores) con acceso a información sobre ello o con recursos para exigirlos, o actores estatales (la encargada del PSF-RS) capaces de disputar estos recursos.

La presencia de OSC con recursos económicos, *expertise* y una red de contactos ha sido crucial para la continuidad del PSF-RS. Esta cooperación ha permitido que se cumplan las actividades del PSF-RS sin necesidad de que existan recursos municipales o del fortalecimiento de la capacidad de la GSCGA. Además, esta cooperación, ha permitido cumplir con una práctica acostumbrada entre la Municipalidad y los recicladores que consiste en la entrega de bolsas verdes, EPP y uniformes. Sin embargo, esto confirma que la dependencia del modelo nacional de formalización de los recicladores respecto a las OSC (Rateau y Tovar, 2019), como también que las autoridades locales sólo están dispuestas a relacionarse con los recicladores a través de las OSC (Aparcana, 2017).

Resulta crucial comprender la ejecución del PSF-RS como una arena política, donde los actores estatales y no-estatales disputan, negocian y cooperan para el alcance de sus propios objetivos, así poner en relieve las relaciones de poder que esto implica, pues en el resultado final de la acción estatal se reflejan los intereses con mayor influencia. En esta arena política, los actores más influyentes son la GSCGA y Ciudad Saludable. Si se parte de lo que se lee en las reglas institucionales formales, estos dos actores deberían promover una GIRS que integre a los recicladores a través de los PSF-RS para la consecución de puestos de trabajo decente y la generación de un reciclaje

inclusivo (Ciudad Saludable, s.f.). Uno de los componentes principales por definición de trabajos decentes y el reciclaje inclusivo es que los recicladores sean considerados como actores clave para la política pública y, en consecuencia, debería estar constituidos como actores con capacidad de incidencia. Sin embargo, en la práctica; por un lado, la GSCGA se ha caracterizado por su verticalidad y hermetismo frente a las demandas de los recicladores formalizados, además de que su interés primordial son los recursos económicos del PP 0036 y el PI; por su lado, Ciudad Saludable se ha caracterizado por reproducir esta interacción vertical y aunque menos hermética, solo canaliza las demandas de los líderes que se alinean con sus intereses, ya busca demostrar que su modelo de intervención es exitoso.

En consecuencia, la capacidad de los recicladores para incidir en la política pública es limitada, y los principales intereses que pesan dentro de la concreción del PSF-RS no se centran en la mejora de las condiciones laborales de la población recicladora.

4.3.3. El involucramiento limitado del sector privado empresarial

La política nacional de residuos sólidos ha dado un importante giro hacia la promoción de la economía circular y la valorización de los residuos. Este cambio paradigmático implica ambiciosos objetivos, como la industrialización del sector de residuos sólidos. Esta dinamización del mercado de residuos sólidos no solo representa una oportunidad para el crecimiento económico, sino que también plantea un desafío fundamental: cómo integrar a los recicladores en la cadena de valor formal del reciclaje. En paralelo, en un contexto global, donde las prácticas sostenibles y responsables están en aumento, las empresas privadas se muestran cada vez más interesadas en la gestión de residuos sólidos. Esta convergencia de intereses pone a la luz el papel crucial del sector privado empresarial —principal generador, comprador y transformador de residuos sólidos— en la mejora de los sistemas de gestión de residuos sólidos y en la generación de empleos decentes para los recicladores.

En esta subsección se explora el supuesto (iii), que sugiere que la falta de mecanismos institucionales sólidos tanto para incorporar a las asociaciones de recicladores en el sector privado, como para involucrar de manera activa al sector privado

empresarial en el PSF-RS, limita la mejora de las condiciones laborales de los recicladores. A través de dicho análisis, se busca arrojar luz sobre cómo la falta de atención a la dimensión económica de la problemática limita la consecución de empleos decentes para los recicladores en Villa El Salvador.

Antes de la emisión de la Ley GIRS, a nivel local ya se habían implementado medidas para involucrar al sector privado empresarial. Este mecanismo formal para la cooperación entre la Municipalidad y las empresas privadas en el marco del PSF-RS, es conocido como ECOEMPRESAS (véase tabla 14 para más detalle). Esta cooperación permite que las empresas generadoras de residuos sólidos de VES donen sus residuos reciclables a las asociaciones de recicladores, como también facilita que las empresas cumplan con la REP.

Este mecanismo facilita el acceso a rutas empresariales para los recicladores, lo que resulta fundamental para la rentabilidad y sostenibilidad de la actividad formal del reciclaje. Esto es así pues a mayor cantidad de residuos reciclables de calidad, les permite evitar intermediarios y ganancias incluso en temporadas bajas de recolección (Adrianzen, 2017; Rentería, 2019). Por un lado, la Municipalidad posee el interés de promover la gestión ambiental y las buenas prácticas ambientales en el manejo de residuos sólidos (Municipalidad VES, 2015), como parte de su compromiso con el PI y el PP 0036 (MEF y MINAM, 2014; MEF, 2015). Por otro lado, las empresas se benefician de participar en el PSF-RS al donar sus residuos reciclables a los recicladores, en lugar de trabajar con una EO-RS, ya que esto les permite obtener un certificado de responsabilidad socioambiental que luego les facilita los procedimientos para obtener un certificado ambiental que son requeridos cuando con inspeccionadas (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017; Encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022).

Además, se ha establecido la costumbre de que a cambio de la participación de las empresas en el PSF-RS, durante los procesos de inspección y supervisión, la GSCGA les brinda apoyo operativo o logístico, por ejemplo, con la limpieza del área frontal de la empresa (Encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022). Sin embargo, a pesar de esta alineación de intereses y beneficios para las empresas, la Municipalidad y los recicladores formalizado, se presentan limitaciones operativas, ya que se trata de una mayor de cantidad de residuos reciclables para transportar y clasificar (Encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022; Especialista de

Ciudad Saludable, 4 de noviembre del 2022). Solo dos de las ocho asociaciones de recicladores cuentan con centros de acopio, camiones y socios dispuestos a trabajar en equipo para manejar estas grandes cantidades: la Asociación de Los Tigres de las 200 Millas y ACAVIDA, ambas beneficiadas por su estrecha relación con Ciudad Saludable (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022; Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Esto representa solo el 20% de las asociaciones de recicladores en total son beneficiadas por este mecanismo, una minoría. En otras palabras, no solo basta con la existencia de un mecanismo de cooperación, alineación de intereses, sino de condiciones habilitantes para que esta sea posible.

Más allá del PSF-RS, otro mecanismo que influye en la generación de empleos decentes para los recicladores es la cooperación entre las empresas privadas y Ciudad Saludable a través sus programas (para obtener más detalles véase tabla 11). Cabe destacar una diferencia entre las empresas que participan en el PSF-RS y las que colaboran con los programas de Ciudad Saludable. Mientras que las primeras están localizadas en VES, las segundas están localizadas en toda la ciudad de Lima. Esta distinción geográfica permite que Ciudad Saludable ofrezca rutas empresariales más allá del distrito de VES, que se caracteriza por tener un perfil socioeconómico medio-bajo (INEI, 2016), y posea alianzas con diversas empresas privadas (FOMIN, 2014; Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022). En ese sentido, es probable que las rutas empresariales proveídas por Ciudad Saludable sean más rentables para los recicladores.

A través de esta cooperación, Ciudad Saludable conecta a las asociaciones de recicladores dispuestas a donar sus residuos reciclables, lo que brinda a los recicladores un acceso seguro a un “reciclaje acomodadito” (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). A partir de esta cooperación las empresas cumplen con la normativa que impulsa la REP y se alinean con los nuevos estándares internacionales que rigen el mundo corporativo (Polanco et al, 2016; Gutberlet et al, 2017). Es relevante agregar que las empresas prefieren establecer convenios con Ciudad Saludable, ya que esta OSC les genera más confianza (Adrianzen, 2017). Además, la participación de las empresas en los programas de Ciudad Saludable, beneficia a la OSC, pues permite el funcionamiento rentable de su modelo de intervención y establecer nuevos contactos en el sector empresarial.

A pesar de la existencia de estos dos mecanismos de cooperación, como ECOEMPRESAS y los programas de Ciudad Saludable, como también la voluntad de las

empresas y las asociaciones de los recicladores para promover y cumplir con la REP, existen limitaciones operativas, administrativas, culturales y finalmente tributarias. Estas limitaciones operativas se relacionan con la capacidad de las asociaciones de recicladores para trabajar con grandes cantidades de residuos sólidos, como se mencionó en el párrafo de ECOEMPRESAS. También existen limitaciones administrativas, pues las empresas exigen una guía de remisión para acreditar el traslado de los bienes y acreditar el manejo de residuos sólidos mediante el certificado ambiental que normalmente las asociaciones de recicladores no pueden brindar, pero que las empresas requieren para cumplir con los requisitos que se les exige cuando son fiscalizadas (Encargada del PSF-RS, comunicación directa, 6 de octubre del 2022; Gerenta administrativa de EO-RS, comunicación directa, comunicación directa, 17 de julio del 2023).

En última instancia, nos encontramos con limitaciones culturales respecto a las prácticas de reciclaje y responsabilidad empresarial, aún no se ha establecido una práctica común que las empresas generadores reconozcan y paguen por el servicio de reciclaje o de que sean responsables de la gestión adecuada de los residuos sólidos; en su lugar, muchas de estas empresas cumplen con esta gestión y REP ya que les interesa vender los residuos reciclables (Gerenta administrativa de EO-RS, comunicación directa, 17 de julio del 2023). Las empresas no parten desde un interés social o ambiental, sino desde un interés económico y de obtener un certificado de responsabilidad ambiental o un certificado de residuos sólidos (Gerenta administrativa de EO-RS, comunicación directa, 17 de julio del 2023). En ese sentido, los intereses de la mayoría de empresas generadores gira en torno; en primer lugar, a vender los residuos sólidos, lo que implica una transacción comercial formal y en consecuencia la emisión de una factura y tributación; esto último se transforma en una nueva limitación, tributaria⁷⁷ que en las condiciones laborales de la mayoría de los recicladores de VES difícilmente pueden cumplir (Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022; Gerenta administrativa de la EO-RS, comunicación directa, 17 de julio del 2023).

Por lo tanto, a pesar de que existe una congregación de intereses y dos mecanismos de cooperación establecidos, como ECOEMPRESAS o a través de las alianzas empresariales de Ciudad Saludable, esto no resulta suficiente para que las mayoría asociaciones de recicladores puedan relacionarse con las empresas generadoras debido a

⁷⁷ La gerenta administrativa de Invemeg señala que este tipo de giro de negocio podría realizarse como el Impuesto a las Ventas de Arroz Pilado (IVAP) que permite que los pequeños agricultores puedan asumir impuestos proporcionales a sus condiciones laborales (Comunicación directa, 17 de julio del 2023).

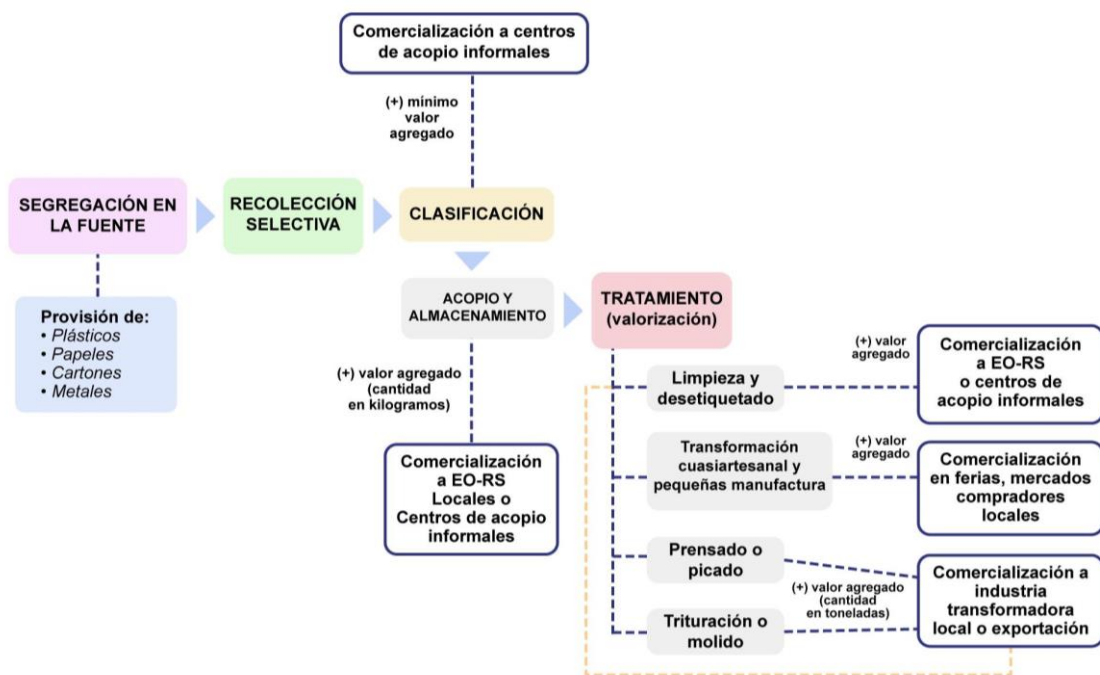
los siguientes motivos: (i) limitaciones operativas (cumplimiento de actividades), logísticas (planificación, organización y de coordinación); (ii) limitaciones administrativas, las asociaciones de recicladores formales no pueden brindar los documentos requeridos por empresas formales; (iii) limitaciones culturales, principalmente, no existe una práctica de responsabilidad socioambiental de las empresas generadoras por lo que no se suele donar los residuos reciclables por una preocupación ambiental o una preocupación social, como sería generar empleos a los recicladores, sino por un interés económico; (iv) limitaciones tributarias.

No existe un mecanismo formal que aborde la crucial y compleja interacción entre las empresas formales compradoras de residuos sólidos, es decir, entre las EO-RS y los recicladores formalizados. La falta de regulación de esta interacción plantea un obstáculo significativo para la mejora de las condiciones laborales. Esto es así, pues en sus condiciones actuales, la mayoría de recicladores de VES dependen de estos intermediarios que de no estar formalizados se denominan acopiadores (véase Figura 9). A través de esta práctica informal entre las EO-RS y la mayoría de recicladores se reintroducen los residuos reciclables en la cadena formal de reciclaje. Esta informalidad se debe principalmente debido a las complejidades que implica una transacción comercial formal, especialmente en relación al tema tributario.

En primer lugar, una transacción formal significa que las asociaciones de recicladores tendrían que asumir los costos del IGV (Gerenta administradora, comunicación directa, 17 de julio de del 2023). Sin embargo, asumir esto significa elevar los costos de precios de venta, lo cual desalienta a los posibles compradores (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Además, es relevante tener en consideración que la mayoría de recicladores formalizados no trabaja de manera colectiva y no cuentan con un centro de acopio (Felipe, comunicación directa, 12 de octubre del 2022) o los lazos de confianza (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022; Juan, comunicación directa, 17 de mayo del 2023), que incentiven el trabajo colectivo, ni disponen de maquinaria. Esta falta de recursos y de trabajo colectivo limita su capacidad para generar un mayor valor agregado, lo que resulta un ingreso apenas mayor que un sueldo mínimo o igual que este (Onofre y Ruiz, 2020; para más detalle véase subsección 4.4.2. y subsección 4.4.3.). Cuanto menor sea el valor agregado generado, menos rentable resulta asumir los costos de operar de manera formal (Díaz, 2014). En segundo lugar, el operar de manera formal implica poseer conocimientos tributarios o acceso a los materiales para emitir documentos, como una boleta o factura o recibo por honorarios

(Gerenta administrativa de EO-RS, comunicación directa, 17 de julio del 2033). En consecuencia, desde el primer eslabón de la cadena de reciclaje, que involucra a recicladores formalizados y las EO-RS (o acopiadores) no se dan las condiciones operativas, administrativas o tributarias, que orienten la constitución de un mecanismo formal entre estos actores que incentive su colaboración manera formal, lo que a su vez permitiría la mejora de las condiciones laborales de los recicladores y permitir su integración en la cadena formal de reciclaje.

Figura 8
Generación de valor en la cadena de reciclaje en VES



Antes de culminar esta subsección, resulta relevante destacar dos medidas que podrían haber influido en la constitución de mecanismos formales para alinear los intereses de la industria transformadora con los de las asociaciones de recicladores formales. Estas dos medidas son la modificación del Decreto Supremo N° 007-98-SA, el cual prohibía la fabricación de una botella de plástico PET a partir de otra botella, y los convenios de APL. Explorar el impacto de estas medidas es crucial en la medida que podrían haber sido catalizadores para mejorar las condiciones laborales de las asociaciones de recicladores y fomentar su inclusión en la cadena formal de reciclaje en Villa El Salvador, lo cual es el objetivo de la implementación del PSF-RS.

Un cambio significativo en la normativa relacionada al sector de residuos sólidos ha sido la modificación del Decreto Supremo N° 007-98-SA, la cual fue impulsada en el año 2014 por el MINAM, Ciudad Saludable y organizaciones de recicladores como

FENAREP y RENAREP (Adrianzen, 2017). En ese sentido, se ha argumentado que este cambio tuvo un impacto positivo en los recicladores ya que “la demanda de PET se ve incrementada aún en los meses de verano cuando su abundancia provoca que los precios decaigan” (Adrianzen, 2017, p. 101).

Este hecho subraya la fuerte influencia que posee Ciudad Saludable en ese sector. Además, la modificación creó las condiciones legales que favorecen el desarrollo de una industria transformadora de plástico PET (EIU, 2017) y la posibilidad de que se agreguen áreas de transformación y tratamiento de residuos sólidos reciclables dentro de las empresas que buscan alinearse con los nuevos estándares corporativos globales. A su vez, allana el camino para el surgimiento de un mecanismo formal que permita la interacción formal entre la industria transformadora de plástico PET y las asociaciones de recicladores. Dicho mecanismo permitiría la mejora de las condiciones laborales e integración de los recicladores en la cadena formal de reciclaje. Sin embargo, esta oportunidad para mejorar las condiciones laborales de los recicladores solo se da de manera marginal en el caso de Villa El Salvador, ya que solo una minoría de los recicladores formalizados se ha beneficiado de estos cambios, debido a las limitaciones operativas, logísticas, administrativas y tributarias mencionadas. Estas limitaciones dificultan la transacción comercial de manera formal, que incluye la emisión de boleta o factura y asumir costos de tributación. A continuación, se ejemplifica la complejidad de esta dinámica a través de la interacción entre San Miguel Industrias (SMI) y las asociaciones de recicladores.

SMI PET S.A, que comenzó su operación de reciclaje en el año 2015, ha declarado su interés en promover una economía circular y fortalecer una gestión de residuos que integre a las asociaciones de recicladores (SMI, s.f.). De modo que se alinea con los objetivos de la normativa del sector y del PSF-RS. No obstante, a pesar de esta coincidencia de intereses que podría mejorar las condiciones laborales de los recicladores, las limitaciones mencionadas anteriormente solo se acrecientan.

Las limitaciones tributarias dificultan la interacción entre la empresa transformadora y las asociaciones de recicladores. Esto se debe a una serie de requisitos para que estas últimas puedan ser proveedores, como la necesidad de gestionar conjuntamente una cuenta de detracción del Banco de la Nación mediante la cual SMI realice el pago en créditos (Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022). Estos requisitos implican varias limitaciones. En primer lugar, las asociaciones de recicladores deben tener al día sus registros en la SUNARP para mantener

actualizada los datos su información, especialmente de la junta directiva ya que a nombre de esta es que se saca la cuenta de detracción; en segundo lugar, estas asociaciones de recicladores deben contar con los recursos y trabajo colectivo que les permita asumir los costos de los impuestos y un pago que va a llegar casi un mes después (Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022).

Además, en cualquier interacción formal entre el sector privado empresarial y los recicladores formales, surgen limitaciones operativas y logísticas. Para cumplir con lo más básico que exige SMI, la entrega en toneladas de plástico PET en pacas, es decir, e compactado (SMI, s.f.a), las asociaciones de recicladores deben tener la capacidad de almacenar este material durante dos o tres meses, lo que significa no obtener ganancias durante ese tiempo, a lo que se suma el tiempo de la paga, esto resulta inviable para la mayoría de recicladores formalizados (Especialista de Ciudad Saludable, comunicación directa, 4 de noviembre del 2022). Por ello, solo una de las ocho asociaciones de recicladores. Los Tigres de las 200 Millas, fue beneficiado con la modificación de la normativa. Esto se debió a que superaron estas limitaciones al disponer de un local, trabajo colectivo, camiones y prensadora, además tuvieron el crucial acceso a rutas empresariales en el distrito de San Isidro que les brindó una cantidad constante y calidad adecuada de plástico reciclado (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022).

A pesar de la promulgación de la Ley GIRS que promueve una economía circular en el sector de residuos sólidos y fomenta el involucramiento del sector privado empresarial a través de la firma de Acuerdos de Producción Lima, se enfrenta las limitaciones previamente mencionadas. En ese sentido, a pesar de que las condiciones legales faciliten el camino para la creación de un mecanismo formal que permita la interacción entre este sector y las asociaciones de recicladores que podría mejorar las condiciones laborales de estos últimos, no se aborda los desafíos que implica la misma.

Esto se aprecia en el caso de la planta de valorización RECICLOPLAS, que forma parte de la empresa PAMOLSA, perteneciente a la multinacional Carvajal Empaques S.A. en el año 2013 (Carvajal Empaques, s.f.). Esta iniciativa surgió del interés de incorporar prácticas sostenibles en la empresa; en ese sentido, la empresa ha manifestado su interés de comprar directamente plástico PET a los recicladores (Carvajal Empaques, s.f.). Además, la planta de valoración provee el material a PAMOLSA para productor empaques de PET reciclado para exportarlos a la Europa, como también ha firmado un

APL⁷⁸ (Gerente de RECICLOPLAS, comunicación directa, 19 de abril del 2023). En otras palabras, RECICLOPLAS se alinea totalmente a los objetivos de la normativa y el PSF-RS. No obstante, como aclara el gerente de RECICLOPLAS, en la práctica resulta inviable trabajar directamente con las asociaciones de recicladores formalizados debido a los requisitos exigidos y limitaciones experimentados por SMI (comunicación directa, 19 de abril del 2023). Es difícil para las asociaciones de recicladores ofrecer la cantidad y calidad requeridas por la empresa; es decir, cumplir con la cuota mensual de 10 o 20 toneladas de plástico PET, que además debe cumplir con los requisitos de una ficha técnica; por ejemplo, específicamente las botellas deben ser transparentes, limpias y compactadas⁷⁹ (Gerente de RECICLOPLAS, comunicación directa, 19 de abril del 2023). Estos requisitos se salen fuera del alcance de la mayoría de asociaciones de recicladores de VES.

Más allá de las limitaciones operativas, logísticas, administrativas y tributarias, si las asociaciones de recicladores logran superarlas, no se garantiza la celebración de un convenio o contrato con la empresa transformadora, ya que las relaciones con los proveedores se limita al acuerdo del precio (Gerente de RECICLOPLAS, 19 de abril del 2023). Esto se debe a que, como explicó la gerenta de la EO-RS, la celebración de un contrato no resulta conveniente, pues significa que se debe entregar una cantidad específica de residuos materiales a un precio estable lo cual no resulta coherente dentro de un mercado donde los precios son volátiles, ya sea por la estación o por la variación de la demanda internacional (comunicación directa, 17 de julio del 2023; Riofrío y Cabrera, 2012). Entonces, las condiciones para establecer contratos que permitan a las asociaciones de recicladores poseer acceso a una remuneración constante y a otros beneficios sociales que mejorarían sus condiciones laborales simplemente no existen.

Por lo tanto, a pesar del interés de las empresas transformadores en colaborar con las asociaciones de recicladores, la Ley GIRS y sus instrumentos para impulsar una

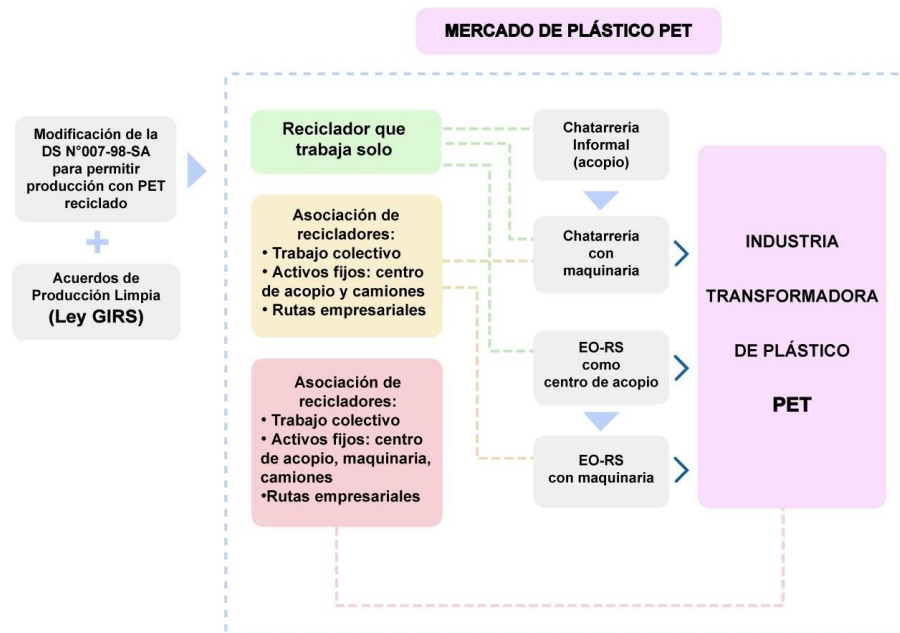
⁷⁸ Para Dulanto (2020) el APL como instrumento para impulsar una industria más ecológica es débil, ya que su utilización de este por parte de las empresas productivas es voluntaria. Esta debilidad del instrumento para impulsar una economía circular se refleja en que en dos años solo 7 empresas, entre ellas PAMOLSA, han decidido promover cambios en sus procesos industriales y han firmado el convenio de APL. Para el año 2020, en tan solo un caso, el del convenio con Coca Cola y Arca Continental Lindley, se ha entregado un reconocimiento por el cumplimiento del 100% de acuerdo a lo previsto en el numeral 6.3.2 de la Directiva N° 02-2019-MINAM/DM (Dulanto, 2020).

⁷⁹ La gerenta administrativa de Invemeg señala que además las botellas acumuladas deben estar guardadas en un ambiente donde el sol no deteriore la calidad del plástico, pues por cada desperfecto que la empresa transformadora encuentre significa menos valorización económica y, en consecuencia, una menor ganancia para las asociaciones de recicladores (comunicación directa, 17 de julio del 2023).

economía circular, no han logrado fomentar una integración de estas asociaciones en la cadena formal de reciclaje, debido a las múltiples limitaciones mencionadas a lo largo de esta subsección. En consecuencia, no se encuentran las condiciones necesarias para el establecimiento de mecanismos que faciliten esta interacción.

Figura 9

Medidas estatales para involucrar al sector privado empresarial en la transición hacia una economía sostenible



A pesar del interés del Estado y otros actores involucrados para promover un crecimiento económico socialmente inclusivo y mejorar las condiciones laborales de los recicladores, persisten barreras significativas. La falta de reglas institucionales específicas que aborden las limitaciones logísticas, operativas, administrativas, culturales, financieras y tributarias obstaculiza la cooperación efectiva entre el sector privado empresarial y las asociaciones de recicladores para lograr estos objetivos.

La experiencia de otros países, como Argentina, demuestra que la formulación de reglas institucionales que aborden estas limitaciones facilita la colaboración entre el sector privado empresarial y los recicladores formalizados. Tal como se refleja en Buenos Aires, que emitió la Política de Gestión Diferenciada para Grandes Generadores⁸⁰, que convirtió la donación de residuos reciclables en una obligación para las grandes empresas generadoras⁸¹ (Schamber y Sarandón, 2019). Asimismo, facilitó que los

⁸⁰ Resolución N° 138/13

⁸¹ Sin duda esta política enfrenta sus propios desafíos (para mayor detalle véase Gutberlet et al, 2017; Schamber y Sarandón, 2019; Schamber y Tagliafico, 2021).

recicladores puedan emitir un certificado, equivalente al certificado ambiental, para que las grandes empresas generadores trabajen con ellos (Schamber y Sarandón, 2019). Este tipo de política orientó, por ejemplo, que una empresa privada invirtiera recursos para que recicladores formalizados pudieran convertirse en sus proveedores (Gutberlet et al, 2017). Esto demuestra que la mejora de las condiciones laborales de los recicladores no solo es una cuestión de voluntad, sino también implica generar las condiciones pertinentes para que la colaboración entre los recicladores formalizados y empresas privadas pueda materializarse (Gutberlet et al, 2017).

4.4. Tras diez años de PSF-RS: una mirada a las condiciones laborales de la población recicladora

En esta última sección, se explora y describe de manera detallada las condiciones laborales de la población recicladora a través de la propuesta operativa de empleo decente planteada en la sección 3.1. De este modo, se explora el impacto de la gobernanza para la implementación del PSF-RS después de diez años en Villa El Salvador, especialmente se busca analizar si esto ha significado finalmente una adecuada implementación del PSF-R y, en consecuencia, se han mejorado las condiciones laborales de los recicladores formalizados.

4.4.1. Seguridad y salud laboral

A continuación, se examinan en detalle las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de la población recicladora formalizada. Se abordan dos aspectos fundamentales: las condiciones laborales que afectan su salud física y su salud mental.

Respecto a la mejora de la salud física de los recicladores formalizados es evidente que el acceso seguro a rutas domiciliarias y comerciales y empresariales ha significado una reducción en cuanto a exposición a riesgos, como cortes, infecciones o accidentes de tránsito debido. El testimonio del reciclador Carlos resulta iluminador en este aspecto, él relata que antes se encontraba expuesto a múltiples riesgos, al tener que meter las manos en las bolsas de basura, además al no utilizar ningún tipo de protección se cortaba las

manos, le salían hongos, como también corría el riesgo de pincharse con alguna inyección o de ser atropellado pues trabajaba en la madrugada (Comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Sin embargo, con las rutas de recolección selectiva los recicladores reciben los residuos reciclables en bolsas separadas lo que minimiza estos riesgos (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017). Asimismo, se ha identificado a través de las entrevistas realizadas que existen mejores condiciones de transporte en los recicladores formalizados, la mayoría cuenta con un vehículo motorizado (moto-sartén o camión) por lo que no se mencionó problemas ergonómicos por transportar cargas pesadas. Por último, en cuanto a otra mejora en estas condiciones, se destaca el papel de la Municipalidad en la provisión de EPP y la seguridad de que los recicladores cuenten con sus respectivas vacunas (De la Torre Ugarte, Narrea y Monge, 2017).

No obstante, persisten desafíos significativos para las condiciones de seguridad y salud laboral de los recicladores, lo cual se debe principalmente a la falta de acceso a centros de acopio adecuados (con sistema de iluminación, ventilación, fumigación o contraincendios). En consecuencia, los recicladores se ven obligados a almacenar y clasificar los residuos reciclables dentro de su propio hogar (Felipe, comunicación directa, 12 de octubre del 2022; Juan, comunicación directa, 17 de mayo del 2023) por lo que se encuentran expuestos a sufrir a riesgos graves como incendios debido al almacenamiento de materiales como papel y cartón que son altamente inflamables⁸² o a un derrumbamiento de materiales reciclables ya sea en la fase de recuperación, acopio y/o transporte. Además, ante la falta de sistemas de ventilación o de fumigación en estos espacios (o de una adecuada disposición de los residuos reciclables por parte de los generadores) aumenta la vulnerabilidad de los recicladores a enfermedades y a la exposición de infecciones o parásitos por vectores como moscas, cucarachas o ratones (Pozo, 2019). Estas condiciones visibilizan aún la precariedad en la que laboran los recicladores.

En relación a la salud mental de los recicladores formalizados, es necesario hacer hincapié en que los talleres y capacitaciones brindados a través de la cooperación de la Municipalidad y las OSC han tenido un importante impacto en el autoestima de esta población especialmente al reconocer su labor como una actividad laboral legítima y

⁸² “Lamentablemente ha pasado, por eso sale la noticia que ‘mira se han incendiado un local acá, se incendió un centro de reciclaje acá’, ‘muertos allá’, ‘centro de reciclaje chiquito ocasionó tal cosa’ como un incendio que es lo más común. Por eso, te piden que hayan espacios grandes, bien ubicados y señalizados” (Gerenta administradora de EO-RS, comunicación directa, 17 de julio del 2023)

beneficiosa para el cuidado del medio ambiente y su contribución para la transición hacia una economía circular (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022; Pedro, comunicación directa, 12 de octubre del 2023; Ana, comunicación directa, 25 de octubre del 2022). Además, al ser parte del PSF-RS, les ha permitido mantener rutas de recolección a las cuales han tenido acceso desde el Proyecto Bono Verde, esto ha permitido el fortalecimiento de una relación de confianza y cercanía entre los vecinos participantes y el reciclador (para más detalle, consulte sección 4.3.1), esto ha disminuido el riesgo de verse expuestos a ser maltratados o discriminados. Esto se refleja en el testimonio recogido del reciclador Carlos, pues señaló que antes las personas “no te respetan, no te valoran, nos llamaban los invisibles, entonces la gente tira la basura, a veces te asustan, te dicen rata, basurero, asqueroso” (comunicación directa, 7 de octubre del 2022), pero ahora como indica el reciclador Felipe hasta les permiten ingresar a sus casas para que puedan recoger los materiales reciclables (comunicación directa, 12 de octubre del 2022).

Sin embargo, es crucial no perder de vista los prejuicios y estigmas en relación a los recicladores arraigados en los otros actores, pues aquello puede generar aislamiento, sentimientos de conflictividad y enojo por el mal trato, precariedad y exclusión (Pozo, 2019). Particularmente, se mantiene la visión de los recicladores como “pobres víctimas” que requieren ser auxiliadas en lugar de que se valore y reconozca su contribución (y su trabajo) en el manejo de residuos sólidos. Esta visión en ocasiones se refleja en el trato de algunos funcionarios públicos y vecinos, lo que genera tensiones y conflictos entre los actores. Esto puede apreciarse en el caso de la Municipalidad, en lo enfatizado por la encargada del PSF-RS, “no porque diga que soy un reciclador, soy esa persona pobre, me tienen que dar todo”⁸³ (comunicación directa, 6 de octubre del 2022). Este tipo de visión es percibida por los recicladores, que no se sienten valorados por la GSCGA ni que deben mantener expectativas en relación a este actor. De manera semejante, algunos vecinos reproducen esta visión al considerar que el colaborar con sus residuos reciclables en el PSF-RS es un acto de caridad en lugar de verlo como parte de su responsabilidad y de

⁸³ Cabe especificar que la encargada del PSF-RS hace este comentario al considerar que los recicladores se minimizan a sí mismos, por lo que considera que los recicladores deben buscar crecer como empresarios; es decir, para ella, si el reciclador se reconoce a sí mismo como una persona de bajos recursos, se estanca a sí mismo, por lo que debería optar por la postura de emprendedor. No obstante, como se ha demostrado a lo largo de esta tesis, los recicladores formalizados son aún una población en situación de vulnerabilidad por lo que corresponde brindar condiciones habilitantes para que sus derechos sean garantizados, entre estos, el ser tratados como un sujeto de derechos (a la salud, al trabajo, a un trato digno, entre otros).

reconocer la labor de los recicladores. El reciclador Felipe hace referencia a este trato, “se apiadan de nosotros” o que los observan como “pobrecitos” (comunicación directa, 12 de octubre del 2022), además este trato vertical puede conformar una situación donde algunos participantes los tratan mal y “que ni siquiera saben qué es el reciclaje y son tan déspotas que ni siquiera nos daban nada” (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022).

Esta falta de cultura ambiental genera en los recicladores una sensación de incertidumbre respecto a si obtendrán o no los materiales reciclables durante la realización de las rutas de recolección selectiva. En general, resulta relevante ahondar en cómo los prejuicios sociales impactan en las condiciones de salud mental de los recicladores formalizados al realizar su actividad laboral y, por ende, en la efectivización del PSF-RS, aunque tal tarea escapa de los límites de esta tesis.

En conclusión, la continuidad del PSF-RS ha significado mejoras en cuanto a la seguridad y salud de la población recicladora: por un lado, el acceso a rutas seguras y la provisión de EPP han reducido los riesgos físicos; por otro lado, las capacitaciones y la relación cercana con la comunidad ha contribuido a mejorar la autoestima de los recicladores. Sin embargo, persisten desafíos relacionados a la falta de acceso a centros de acopio adecuados y a la persistencia de prejuicios sociales. De no abordarse estos desafíos, no se aborda un componente esencial para garantizar la generación de empleos decentes para los recicladores y, en consecuencia, una inclusión social duradera.

4.4.2. Salario mínimo y aseguramiento social

Asimismo, otros componentes esenciales que constituyen un puesto de empleo decente son el ingreso justo y la protección social. En este contexto, un ingreso justo implica que los recicladores ganen al menos un salario mínimo o más que les permita cubrir sus necesidades básicas y vivir con dignidad. No obstante, los datos revelan que aproximadamente el 55% de los y las recicladores obtiene un ingreso mensual entre los S/ 600 y S/ 900 soles, el 28% entre S/ 100 y S/ 500, mientras que solo el 17% registra un ingreso entre S/ 1000 y S/ 1500 (Onofre y Ruiz, 2020). En ese sentido, la mayoría de recicladores formalizados obtienen ingresos menores al salario mínimo vital propuesto por el BCRP (s.f.) para el período 2017-2019, que osciló entre S/ 850-S/ 930. Esta

situación demuestra la falta de un ingreso justo para la mayoría de recicladores lo que en consecuencia dificulta su capacidad para trabajar y vivir de manera digna.

Esta situación precarizada se ve acrecentada por la falta del segundo componente, protección social, el cual es un criterio clave para ser considerados como parte de los trabajadores formales incluso o desde la propia consideración del INEI (2018) mediante el cual el Estado evalúa la formalidad laboral en el país. Es decir, los recicladores formalizados no cuentan con beneficios sociales relacionados con ser un trabajador formal como vacaciones remuneradas, pensión, contar con un seguro de salud, derecho a la indemnización, ejemplo. Esto se debe a que, si bien la actividad laboral se encuentra regulada de manera legal, los recicladores son trabajadores independientes en el sector formal (Especialista en residuos sólidos del MINAM, comunicación directa, 16 de noviembre del 2022). Esto significa que no poseen ningún contrato que permita la cotización con un empleador para un aseguramiento social, como tampoco existe un sistema de tributación o régimen laboral que les permita obtener estos beneficios.

A pesar de que algunos recicladores pagan sus impuestos a través del régimen RUS⁸⁴ no se ven compensados por algún beneficio social (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Esta discrepancia entre sus obligaciones fiscales y la falta de beneficios sociales agravan aún más esta situación, ya que los recicladores siguen sin disfrutar de la protección social necesaria para vivir con dignidad y los coloca en una situación de vulnerabilidad a pesar de ser trabajadores formalizados. En consecuencia, esta población sigue al margen de los sistemas de protección social contributivos y dependen de esquemas no contributivos que poseen cobertura limitada lo cual impide una mejora de sus condiciones de vida en general (Correa, 2021) e incrementa su vulnerabilidad en situaciones contingentes y adversas como la pandemia de COVID-19.

En resumen, en cuanto a los componentes de ingreso justo y aseguramiento social para los recicladores formalizados en el marco de la búsqueda de la generación de empleos decentes, se presentan aún como un desafío crítico a abordar. A pesar de que los recicladores contribuyen de manera formalizada al manejo de residuos sólidos la mayoría percibe un ingreso que dificulta la satisfacción de sus necesidades básicas. Además, a pesar de cumplir con sus obligaciones tributarias, no reciben beneficios sociales que les

⁸⁴ “Es un régimen tributario creado para los micro y pequeños comerciantes y productores, que les permite el pago de una cuota mensual fijada en función a sus compras y/o ingresos. Este régimen está dirigido a personas naturales con negocio que realizan ventas de mercaderías o servicios a consumidores finales. También se pueden acoger al Nuevo RUS las personas que desarrollan un oficio.” (SUNAT, s.f.)

brinden protección en caso de contingencias o enfermedades lo cual los mantiene en una situación de vulnerabilidad.

4.4.3. La productividad y competitividad del empleo

En cuarto lugar, sobre la productividad y competitividad del empleo, solo 2 asociaciones de recicladores en Villa El Salvador poseen recursos y trabajo colectivo para poder incluirse en la estructura productiva y ser competitivos en el mercado formal del reciclaje (véase figura 9). Por un lado, la asociación ACAVIDA cuenta un centro de acopio, camiones y el equipamiento necesario básico, además de contar con acceso a rutas empresariales, lo que les permite realizar la venta directa a la industria transformadora (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Además, esta asociación posee las posibilidades de incrementar el nivel de valor agregado al realizar transformación cuasiartesanal y pequeña manufactura para venta a nivel local (Carlos, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Por otro lado, la asociación de Los Tigres de las 200 Millas, cuentan con un centro de acopio, camiones y equipamiento necesario básicos, además de contar rutas empresariales e incrementa el valor agregado en su producto final al poseer una prensadora (Pedro, comunicación directa, 7 de octubre del 2022). Es decir, poseen la capacidad para combinar de manera eficiente los recursos en el proceso productivo, para mantener o incrementar su participación de manera constante en el largo plazo en el mercado de residuos sólidos (véase Tabla 18). En consecuencia, han logrado escalar en la cadena de valor del reciclaje lo que permite evitar intermediarios mayormente informales y realizar la venta directa a la industria recicladora.

Tabla 18

Competitividad de las asociaciones de recicladores

Asociación de recicladores	Trabajo colectivo o individual	Infraestructura	Equipamiento	Acceso a rutas empresariales	¿A quién se lo vende?
ACAVIDA	Colectivo ^a	Centro de acopio alquilado, con diferentes espacios ^a	Balanzas, mesa para clasificación, camión ^a	Sí, a través del programa ProReciclador ^a	Directamente a la industria ^a
Los Tigres de las 200 Millas	Colectivo ^b	Centro de acopio con diferentes espacios ^c	Mesa para la clasificación, balanzas, dos camiones y una	Sí, a través del PSF-RS de San Isidro ^b	Directamente a la industria ^b

Nota. ^aCarlos (comunicación directa, 7 de octubre del 2022), ^bPedro (comunicación directa, 7 de octubre del 2022), ^cMunicipalidad de Villa El Salvador (2020).

Sin embargo, solo estas dos asociaciones cumplen los requisitos de este componente; es decir, solo 7 de 34 recicladores formalizados en Villa El Salvador (véase tabla 15). En ese sentido, solo una minoría ha logrado incluirse en la cadena formal del reciclaje lo que refleja que solo esta minoría ha conseguido mejoras en sus condiciones laborales.

4.4.4. Negociación colectiva con la Municipalidad y con las empresas

La distribución de los recursos entre los actores y las reglas institucionales formales e informales, no favorecen u orientan a que los recicladores a que evalúen como favorable agruparse para presentar sus demandas, pues no existe la certeza o expectativa de que estas vayan a ser canalizadas. Esto es así, debido a que los actores con más incidencia como la GSCGA o Ciudad Saludable han reproducido una relación vertical y en cascada, como también de dependencia, de tal modo que han condicionado y limitado la capacidad de negociación de los recicladores. Por tanto, los intereses o demandas de los recicladores no son movilizadas ni tampoco poseen los recursos organizativos, económicos, de información o una agenda de contactos para presionar a que sean canalizados. Esto también responde a la falta de espacios de reunión dentro de las asociaciones de recicladores, como podrían ser los centros de acopio, y entre las asociaciones de recicladores que sería un incentivo para que puedan discutir, organizar y articulación de sus demandas. Solo dos asociaciones, ACAVIDA y los Tigres de las 200 Millas poseen estos espacios de reunión. Más allá de ello, difícilmente se reúnen y conciertan entre todos los recicladores de VES, ya que “cada uno tiene su verdad, no se comparte experiencias o se conversa mucho” (Juan, comunicación directa, 17 de mayo del 2023).

De manera similar sucede frente a las empresas, donde la distribución de recursos y las reglas institucionales formales e informales generan una relación asimétrica y de dependencia por parte de los recicladores. Esto es así, pues para obtener acceso a los recursos, como residuos reciclables en cantidad y calidad (empresas generadoras), como

a la paga a cambio de la venta de sus residuos reciclables (EO-RS o industria transformadora) (para más detalle, véase la subsección 4.3.3). Además, el trato entre las empresas transformadoras o las EO-RS y los recicladores formalizados se reduce al acuerdo de precio de venta de los residuos reciclables. En cuanto, el trato con las empresas generadoras esta es gestionada principalmente por la Ciudad Saludable y la GSCGA, actores con los cuales los recicladores posee una relación de dependencia y asimétrica. En consecuencia, no existe un espacio o un canal que garantice que puedan expresar sus demandas, como tampoco los recursos para lograr canalizarlas frente a las empresas.

En general el trato entre el sector privado empresarial y los recicladores, no se materializa en ningún contrato o convenio por escrito o normativa que genere alguna obligación por parte de este sector para la mejora de las condiciones laborales de los recicladores (esto último también sucede con la Municipalidad). Asimismo, como se concluyó en la subsección 4.3.3., las condiciones operativas, logísticas y legales especialmente las relacionadas a la tributación limitan la capacidad de negociación de los recicladores en el mercado formal de residuos sólidos.

4.4.5. Conclusión

A pesar de la participación activa de actores interesados en el fortalecimiento y continuidad del PSF-RS en Villa El Salvador, no se han logrado avances significativos en la mejora de las condiciones laborales de los recicladores en términos de empleo decente y formalidad laboral. A lo largo de más de una década, la formalización de la actividad laboral del reciclaje no ha garantizado un acceso real a empleos decentes para la población recicladora. A través de una mirada histórica, se puede comparar que los avances obtenidos desde la implementación del PSF-RS reflejan resultados similares a los logros alcanzados con el Proyecto Bono Verde en el año 2004, como el acceso seguro a los residuos sólidos, coordinación con la GSCGA para realizar la recolección selectiva, obtener EPP y uniformes, acceso a vacunación y charlas sobre salud. Sin embargo, esto no ha conducido a un cambio significativo en las condiciones laborales de la población recicladora. En ese sentido, la actividad laboral de la población recicladora formalizada aún se desarrolla dentro de una situación de informalidad y de vulnerabilidad, y se requiere de acciones que abordan las limitaciones señaladas a lo largo del análisis desarrollado en esta tesis que les mantienen en dicha situación.

CONCLUSIONES

Esta investigación se centró en comprender cómo las dinámicas de poder entre los actores estatales y no estatales involucrados impactan en la implementación del PSF-RS; en consecuencia, en la mejora de las condiciones laborales de los recicladores formalizados. En un contexto de debilidad estatal, la literatura argumenta sobre la importancia de contar con actores interesados que representen todos los intereses pertinentes: públicos, sociales y económicos, para implementar de manera adecuada una política pública relacionada a un ODS. Sin embargo, esta participación depende en gran medida de los recursos y los mecanismos institucionales que orientan y restringen la cooperación entre estos actores.

Los hallazgos de esta tesis demuestran que si bien los actores interesados son clave para fortalecer la capacidad estatal, su participación puede sesgar la implementación del PSF-RS a favor de sus propios intereses. Esto especialmente cuando no existen mecanismos institucionales o recursos suficientes para canalizar o supervisar la participación efectiva de todas las partes involucradas, sobre todo la de las asociaciones de recicladores. Asimismo, esta participación puede generar una dependencia por parte del Estado hacia estos actores no-estatales, que inhibe en lugar de incentivar las mejoras de sus capacidades internas. Por ello, el *excesivo* peso de un actor no-estatal puede llevar a desequilibrios en la gobernanza para el desarrollo del PSF-RS en favor de sus intereses y obstaculizar las mejoras significativas para cambiar de manera sustancial las condiciones laborales de los recicladores, lo cual es el objetivo principal de la política pública. A continuación se detallan estos hallazgos.

- Se confirmó el supuesto del cual parte la hipótesis de esta tesis: la capacidad estatal a nivel local es débil. Nos encontramos ante una Municipalidad que históricamente no cuenta con recursos económicos o personal con *expertise* en relación a un manejo integral de residuos sólidos. En consecuencia, no puede cumplir de manera autónoma sus funciones de gestión de residuos sólidos como la limpieza, el barrido y

supervisión de tales actividades y cumplir con la implementación del PSF-RS. Esto se observa específicamente para el período estudiado, pues no cuenta con personal suficiente y especializado, cohesión interna, como tampoco cuentan con los recursos económicos e infraestructura para hacerlo. También se observa una notable desarticulación con otros actores estatales de los otros niveles o sectores que refuercen esta débil capacidad para la implementación del PSF-RS. La condensación de estos factores internos ha resultado en una falta de transparencia en los resultados que brinda la Municipalidad.

- Los actores interesados, especialmente las asociaciones de recicladores, son fundamentales para fortalecer y mantener la capacidad estatal en la implementación del PSF-RS. Sin embargo, los hallazgos demuestran que la relación entre los actores estatales y los recicladores es tensa y jerárquica, que se mantiene por el principal interés de obtener los recursos económicos transferidos desde el gobierno central. Esto plantea la posibilidad de que la relación entre estos actores es frágil y corre el riesgo de quebrarse en cualquier momento. Además, incluso si las asociaciones de recicladores se encuentran interesadas en mantener ciertos beneficios que les provee la implementación del PSF-RS, no cuentan con los recursos para lograr que así sea, y debido a experiencias anteriores, incluso si se presentaran de manera colectiva, la Municipalidad no se ha caracterizado por responder a sus demandas.
- La existencia de otros actores sociales organizados, interesados y con recursos, como Ciudad Saludable y FOVIDA fortalecen la capacidad estatal y permiten la continuidad del PSF-RS. A partir de la previa existencia de mecanismos entre la GSCGA y las OSC, la cooperación se mantiene con facilidad. Por ello, a pesar de la limitada capacidad de la GSCGA, se ha cumplido con las funciones obligatorias en relación al PSF-RS, lo que permite acceso a los incentivos económicos.
- La interacción entre la GSCGA, las OSC y las asociaciones de recicladores no está caracterizada por permitir la participación de todos los intereses. Ciudad Saludable, el cual es el actor con mayores recursos y ha sido favorecido por las reglas institucionales posee más incidencia para impulsar sus intereses en la implementación del PSF-RS (y desea preservar esa incidencia). Por lo tanto, a pesar de que la presencia de Ciudad Saludable debido a su posición central y su *peso* ha

sido clave para que el PSF-RS se mantenga y que los recicladores accedan a condiciones laborales que de otro modo no conseguirían, ha limitado la agregación de intereses sociales y económicos relevantes dentro de la política pública que permitirían la mejora de la implementación del PSF-RS para la generación de puestos de empleo decente.

- La falta de consideración de los recicladores no sólo como actores sociales organizados sino también como actores económicos, ha llevado a un enfoque deficiente de la política pública. Esto es así, pues el PSF-RS no incluye un enfoque para la mejora de condiciones laborales de los recicladores y para inserción dentro del mercado formal de residuos sólidos. A pesar del impulso de una normativa que pretende dinamizar el mercado de residuos sólidos y buscar incluirlos, existe una tensión entre la normativa y la realidad donde se han observado limitaciones (logísticas, operativas, administrativas, tributarias) para que las transacciones entre los recicladores y el resto de actores de la cadena de reciclaje sean formales. A ello se le suma, la falta de alternativas legales y de medidas de apoyo que habiliten una interacción formal, no ha incentivado la participación activa y articulación de intereses de los otros actores económicos de este mercado que permitiría la mejora de las condiciones laborales de los recicladores.
- A pesar de la existencia de actores influyentes como las OSC y su colaboración para fortalecer la capacidad estatal, las condiciones laborales para los recicladores formales no han experimentado cambios significativos. La formalización laboral del reciclaje no ha garantizado empleos formales, como tampoco condiciones habilitantes para que sean decentes, lo cual es fundamental para su inclusión social. Tras diez años de la emisión de la Ley del Reciclador y la puesta en práctica del PSF-R, esta falta de avance subraya la complejidad y los desafíos persistentes en la promoción de empleos decentes en el sector de reciclaje.

RECOMENDACIONES

- Ante un escenario de gobernanza, los límites entre el Estado y los actores sociales se tornan borrosos, sin embargo, esto debe establecer mecanismos de rendición de cuentas que permitan trazar la influencia de estos actores y permitan una mayor claridad sobre los procedimientos e intereses que finalmente se reflejan en la acción estatal. Especialmente, a partir de la experiencia de esta investigación, se requiere mejorar la plataforma de SIGERSOL que no posee datos actualizados y completos sobre el PSF-RS —especialmente ante la creación de una nueva plataforma donde solo se encuentran datos a partir del año 2019—, lo cual no facilita la fiscalización ciudadana o incluso del propio ente rector como lo es el MINAM.
- La formalización de la actividad laboral del reciclaje requiere ir de la mano de la formalización del sector económico de residuos sólidos, especialmente de los intermediarios. Esto permitirá la mejora de las condiciones laborales de los recicladores y, por ende, de un aumento de recursos a su disposición y acceso a oportunidades de participación en el mercado y en los espacios políticos. Además, la normativa que regula este mercado debe ser realista y ofrecer medidas que habiliten las interacciones formales entre los actores económicos. Por ejemplo, este tipo de giro de negocio podría realizarse como el Impuesto a las Ventas de Arroz Pilado (IVAP) que permite que los pequeños agricultores puedan asumir impuestos proporcionales a su posición en la cadena de valor. Asimismo, estas medidas deben ofrecer mayores incentivos para que las transacciones comerciales sean trazables por el Estado y, así, poder mejorar en general las acciones de intervención en este sector. Esto podría darse a través de sistemas no contributivos que garantizan la protección social y la seguridad económica de estos trabajadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adrianzen, B. (2017). *¿El programa pro reciclador genera capacidades en los recicladores de Lima? Análisis desde el enfoque de desarrollo de Amartya Sen* [tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9248>
- Aguilar, L.F. (Ed.). (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Alegre, M. (2018). Minam: Morosidad y falta de pago de arbitrios impide una buena gestión de residuos sólidos / Entrevistado por Katherine Bless. *SPDA - Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/minam-morosidad-y-falta-de-pago-de-arbitrios-impide-una-buena-gestion-de-residuos-solidos/>
- Alegre, M. y Zuccheti, A. (2021). 4.4 Desarrollo urbano y gestión de residuos sólidos en ciudades intermedias. *Grupo Gea*. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/05/20_res_gestion_residuos.pdf
- Altman, D. y Luna, J.P. (2012). Introducción: el Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), pp. 521-543.
<https://www.redalyc.org/pdf/324/32425402001.pdf>
- Andino, V. (2007). *Presupuesto participativo y finanzas municipales: Proyecto común R9-A1-04: Vinculación del presupuesto participativo y las asociaciones público-privadas con la economía social solidaria. Informe final*. Coordinación de la Red URB-AL, No. 9. Quito. Recuperado de <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2017/04/03FP07-0101-A.pdf>
- Aparcana S. (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, pp. 593-607.
<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2016.12.028>
- Augusto, M.C., Dargent, E. & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San

- Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, pp. 99-125.
<https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Asociación ECOCIUDAD. (2004). *Plan Integral de Gestión Ambiental de los Residuos Sólidos*. Lima, Perú.
<https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/372>
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (s.f). emuneración mínima vital - nominal (S/).
<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN02124PM/html>
- Barreto Nieto, L., Cerón Rincón, L. y Fernández Medina, A. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. En A. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 347-363). Universidad Nacional de Colombia.
- Bazán, M. (2014). Vecinos, recicladores, municipalidad y OSC : la comunicación en tensión [tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6259>
- Block, F. y Evans, P. (2005). The State and The Economy en N. Smelser y R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press
- Carvajal Empaques. (s.f) *Sostenibilidad*. Recicloplas.
<https://carvajalempaques.com/sostenibilidad/recicloplas-peru/>
- Castro, M. y Riofrío, G. (1996). La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú) en A. Azuela y F. Tomas (Eds.), *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 45-88). Centro de estudios mexicanos y centroamericanos.
<http://books.openedition.org/cemca/922>
- Centro de Crecimiento Inclusivo de MasterCard., Ciudad Saludable. y Global Fairness Initiative. (2018). *Gestión Inclusiva de Residuos en Perú: Habilitado el negocio del reciclaje* [Informe]. <https://www.mastercardcenter.org/content/dam/public/mc-cig/uploads/Gesti%C3%B3n-Inclusiva-de-Residuos-en-Per%C3%BA-Habilitando-el-negocio-del-reciclaje.pdf>
- Ciudad Saludable. (2016, 1 de junio). *Hoy celebramos el Día Nacional del Reciclador*. Ciudad Saludable. <https://www.ciudadsaludable.org/single-post/2016/06/01/hoy-celebramos-el-d%C3%ADa-nacional-del-reciclador>
- Charles, G. (2019). Sustainability of Social Enterprises Involved in Waste Collection and Recycling Activities: Lessons from Tanzania. *Journal of Social*

- Entrepreneurship* 12(1), pp. 219-237.
<https://doi.org/10.1080/19420676.2019.1686712>
- Claro. (2019, 1 de junio). #HistoriasDeÉxito: Reciclando para cambiar vidas.
<https://hablandoclaro.pe/compromiso/historiasdeexito-reciclando-para-cambiar-vidas>
- Coca-Cola Journey Perú. (2019, 29 de octubre). ¿Por qué tiene más valor una botella segregada en casa que reciclada?. <https://journey.coca-cola.com/novedades/medio-ambiente--por-que-tiene-mas-valor-una-botella-segregada-en-casa-que-reciclada>
- Collatto, A., Dresch, A. y Pacheco, D. (2018). Comprensión teórica entre competitividad y productividad - Ámbito de la empresa. *Ingeniería y competitividad*, 20 (2), p. 69-86.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7453219>
- Comisión Brundtland. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/70/PDF/N8718470.pdf?OpenElement>
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC). (s.f.). *Ficha CTI Vitae: Ruiz Rios Albina*.
https://dina.concytec.gob.pe/appDirectorioCTI/VerDatosInvestigador.do?id_investigador=48607
- Córdova, M. (2017). El neoinstitucionalismo como paradigma científico. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 4(1), pp. 9-46.
- Correa, N. (2012). *Protección social y lucha contra la pobreza*. IES, EGPP-PUCP, IEP, Asociación Civil Transparencia, CIUP e IDEA Internacional.
<https://gobierno.pucp.edu.pe/publicacion/proteccion-social-y-lucha-contra-la-pobreza/>
- Dargent, E. (2014). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política Y Gobierno*, 2(4), pp. 11-22.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/14897>
- Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). Capacidad estatal y fuerzas sociales: Explorando una relación compleja en R. Grompone (Ed.), *Incertidumbres y distancias: El controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 168-205). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

- Defensoría del Pueblo. (2020, 16 de mayo). *Defensoría del Pueblo exhorta a municipalidades promover la formalización de recicladores*.
<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-exhorta-a-municipalidades-promover-la-formalizacion-de-recicladores/>
- De la Torre Ugarte, D., Narrea, O. y Monge, G. (2017). Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto de Gestión Integral de los Residuos Sólidos: Informe Final [Informe final].
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2017_informe_final_residuos_solidos.pdf
- Dias, S. (s.f). *Basic Categories of Waste Pickers*. WIEGO.
<https://www.wiego.org/basic-categories-waste-pickers>
- Díaz, J.J. (2014). Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú. Situación actual, perspectivas y políticas en Infante, R., y Chacaltana, J (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (pp. 168-257). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf
- Durand, M. (2011). La gestión de los residuos sólidos en los países en desarrollo: ¿cómo obtener beneficios de las dificultades actuales? *Espacio Y Desarrollo*, (23), pp. 115-130.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/3502>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35 (140), pp. 529-562.
- Espinosa, D.L. (2015). *Grupos en situación de vulnerabilidad*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) - México.
https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf
- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). (2014). Gestión integral de los residuos sólidos. El modelo de Ciudad Saludable en Perú.
<https://es.scribd.com/document/547228140/Gestion-Integral-de-RS-en-Peru>
- Fukuyama, F. (2013). *What is Governance?* (Working Paper No. 314). Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
- Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N.M.P. y Hultink, E.J. (2017). The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production* 143, pp. 757-768. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>

- Giraldo, C. (2016). *La implementación de la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva* [tesis de doctorado]. Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7452>
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones, persistentes. En A. Matarán y F. López. (Eds.), *La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo* (pp. 69-96). Universidad de Granada.
- Gutberlet, J., Carezo, S., Kain, J.H., y de Azevedo, A. M. M. (2017). Waste picker organizations and their contribution to the circular economy: Two case studies from a global south perspective. *Resources*, 6 (52), pp. 1–12.
<http://www.mdpi.com/2079-9276/6/4/52/pdf>
- Gutberlet, J. y Carezo, S. (2020). Waste Pickers at the Heart of the Circular Economy: A Perspective of Inclusive Recycling from the Global South. *Worldwide Waste: Journal of Interdisciplinary Studies*, 3(1), pp. 1–14.
<https://doi.org/10.5334/wwwj.50>
- Gutberlet, J. (2021). Grassroots waste picker organizations addressing the UN sustainable development goals. *World Development*, 138, pp. 1-12.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105195>
- Hall, P., y Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* 44(5), pp. 936 - 957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M.P. (2014). *Metodología de la Investigación (sexta edición)*. Mc-Graw Hill Education.
- Infante, R., Chacaltana, J. y Higa, M. (2014). Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú. Situación actual, perspectivas y políticas en Infante, R., y Chacaltana, J (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (pp. 80-168). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2016). *Perú: Planos Estratificados de Lima Metropolitana a Nivel de Manzanas según Ingreso Per Cápita del Hogar*. Lima.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1403/index.html

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). Características de la Población Ocupada en Empleo Formal e Informal en INEI (Ed.), *Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento, 2007-2018*. Lima. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1678/libro.pdf
- Jiménez, N. (2017). El residuo: producto urbano, asunto de intervención pública y objeto de la gestión integral. *Cultura y representaciones sociales*, 11(22), pp. 158-192. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102017000100158
- Kaza, S., Yao, L., Pertinaz, B.T., Van Woerden, F. (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/30317>
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Lanegra, I. (2018). Las condiciones de gobernanza para la implementación de las contribuciones nacionalmente determinadas: El caso del Perú. *Revista Kawsaypacha* 2, pp. 33-47. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.201802.002>
- López, L. (2013). *Representación y reconocimiento de los recicladores en el espacio público local y sus implicancias para el diseño de políticas concertadas en Lima Cercado* [tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4990>
- Madueño, D. (2011). *Mucho ruido y pocas nueces. La reproducción de la desigualdad dentro del proceso de formalización de recicladores: el caso de un grupo de recicladores en la microempresa Fuerza Emprendedora Lima Norte* [tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17672>
- Maldonado, C., Marinho, M.L., Robles, C. y Tromben, V. (2022). *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47403/S2100972_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales* (5), pp. 1–43.
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863>
- Marello, M., y Helwege, A. (2018). Solid Waste Management and Social Inclusion of Wastepickers: Opportunities and Challenges. *Latin American Perspectives*, 45(1), pp. 108–129. <https://doi.org/10.1177/0094582X17726083>
- Medina, M. (1999). Reciclaje de desechos sólidos en América Latina. *Frontera Norte*, 11(21), pp. 7–31. <https://doi.org/10.17428/rfn.v11i21.1411>
- Mensah, J. (2019). Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review. *Cogent Social Sciences*, 5(1), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1653531>
- Migdal, J.S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. (Traducción de L. A. Llanas y V. Schussheim). Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio del Ambiente. (2000, 20 de julio). Ley 27314 [Ley General de Residuos Sólidos]. En *Diario Oficial El Peruano*. Lima.
- Ministerio del Ambiente. (2009, 21 de diciembre). Ley 29419 [Ley del Reciclador]. En *Diario Oficial El Peruano*. Lima. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29419.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2010, 3 de junio). Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM, [Reglamento de la Ley del Reciclador]. En *Diario Oficial El Peruano*. Lima. <https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-005-2010-minam/>
- Ministerio del Ambiente (2010). Guía de Capacitación a Recicladores para su Inserción en los Programas de Formalización Municipal. <https://redrssi.minam.gob.pe/material/20160906111706.pdf?fbclid=IwAR2b1G69v0iqxdy6gaadLZECvvBopVXGMt7V-0KO180u-wwLbz7Cra59gn4>
- Ministerio del Ambiente. (2015). Guía metodológica para elaborar e implementar un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Municipales. <https://redrssi.minam.gob.pe/material/20150302175316.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2016, 30 de junio). *MINAM aprueba Lineamientos para el Crecimiento Verde*. <https://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/minam-lineamientos-crecimiento-verde/>
- Ministerio del Ambiente. (2016, 23 de diciembre). Decreto Legislativo N° 1278 [Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos]. En *Diario Oficial El Peruano*. Lima. <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-gestion-integral-residuos-solidos>

- Ministerio del Ambiente (Ed.). (2017, julio). Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024. En *SINIA*. Lima.
<https://sinia.minam.gob.pe/documentos/plan-nacional-gestion-integral-residuos-solidos-2016-2024>
- Ministerio del Ambiente. (2017, 21 de diciembre). Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM [Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos]. En *Diario Oficial El Peruano*. Lima.
<https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-014-2017-minam/>
- Ministerio del Ambiente. (2019, 16 de mayo). *Ministra Lucía Ruíz: En el Perú existen alrededor de 180 mil recicladores*.
<https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/28466-ministra-lucia-ruiz-en-el-peru-existen-alrededor-de-180-mil-recicladores>
- Ministerio del Ambiente. (2020, 13 de agosto). *Asociaciones de Recicladores autorizadas para iniciar operaciones*.
<https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/1096660-asociaciones-de-recicladores-autorizadas-para-iniciar-operaciones>
- Ministerio del Ambiente. (s.f.a.). *Programa nacional de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos*. <https://www.minam.gob.pe/gestion-de-residuos-solidos/programa-nacional-de-segregacion-en-la-fuente-y-recoleccion-selectiva-de-residuos-solidos/>
- Ministerio del Ambiente. (s.f.b). *Nueva ley y reglamento de residuos sólidos*.
<https://www.minam.gob.pe/gestion-de-residuos-solidos/nueva-ley-de-residuos-solidos/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2014). *Plan de Incentivos Municipales: La herramienta para una gestión local eficiente* [Diapositiva].
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/pi/logros_alcanzados_pi.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. y Ministerio del Ambiente. (2014). *Meta 3: Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 25% de viviendas urbanas del distrito*. Lima.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/municipalidades_pmm_pi/meta03_MINAM_tipoA_072014.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). *Guía informativa del Programa Presupuestal 0036 “Gestión Integral de residuos sólidos” - Dirigida a gobiernos locales*. Lima.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/prog_presupuestal/guia_PP00_36_residuos_2015.pdf

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Resolución Directoral N° 008-2018-EF/50.01 [Programa de Incentivos a la Mejora de Gestión Municipal 20181]. En *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/17292-resolucion-directoral-n-008-2018-ef-50-0/file>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal*. <https://apps5.mineco.gob.pe/planincentivo/Navegador/Default.aspx>
- Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). (2014). *Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos de la Provincia de Lima 2015-2025*. Lima. <https://smia.munlima.gob.pe/uploads/documento/f432645446993306.pdf>
- Municipalidad de Villa El Salvador (MVES). Limpian medio millar de techos en Villa El Salvador. [blog] <http://inforves.blogspot.com/2015/02/limpian-medio-millar-de-techos-en-villa.html>
- Municipalidad de Villa El Salvador (MVES). (2015). *Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2015-2016*. Lima. <https://www.munives.gob.pe/WebSite/PLANDEMANEJO.pdf>
- Municipalidad de Villa El Salvador (MVES). (2016). *Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2016-2017*. Lima. <https://www.munives.gob.pe/WebSite/PLAN%20DE%20MANEJO%20DE%20RESIDUOS%20SOLIDOS.pdf>
- Municipalidad de Villa El Salvador (MVES). (2017). Decreto de Alcaldía N°-007-2017-ALC-MVES. En *Diario Oficial El Peruano*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4165073/Decreto%20de%20Alcald%C3%ADa%20N%C2%BA007-2017-DA-MVES.pdf?v=1677105135>
- Municipalidad de Villa El Salvador (MVES). (2018). *Programa Municipal EDUCCA VES*. Lima. <https://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/71537>
- Municipalidad de Villa el Salvador (MVES). (2019). *Plan Anual de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Inorgánicos del Ejercicio Fiscal 2019 de la Municipalidad de Villa El Salvador*. Lima. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4472222/Resoluci%C3%B3n%20>

[de%20Alcald%C3%ADa%20N%C2%BA%20230-2019-ALC/MVESq9wcJ.pdf?v=1682356191](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4472199/Resoluci%C3%B3n%20de%20Alcald%C3%ADa%20N%C2%BA%20230-2019-ALC/MVESq9wcJ.pdf?v=1682356191)

Municipalidad de Villa el Salvador (MVES). (2019). *Plan Anual de Valorización de Residuos Sólidos Orgánicos Municipales*. Lima.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4472199/Resoluci%C3%B3n%20de%20Alcald%C3%ADa%20N%C2%BA%20196-2019-ALC/MVESxuGJE.pdf?v=1682356178>

Navarrete-Hernandez, P. y Navarrete-Hernandez, N. (2018). Unleashing waste-pickers' potential: supporting recycling cooperatives in Santiago de Chile. *World Development*, 101, p. 293-310. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.08.016>

O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, 33 (130), pp. 163-184. <https://doi.org/10.2307/3467251>

Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa.

Onofre, L. y Ríos, A. (2020). *Situación de los recicladores y recicladoras de Lima Sur frente a la problemática del cambio climático: Estudio exploratorio sobre la situación de las organizaciones de recicladores en tres distritos de Lima Sur*. OSC FOVIDA, Fundación ADSIS, Ayuntamiento de Madrid.

<https://fovida.org.pe/wp-content/uploads/2020/11/Recicladores.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde [memoria del Director General]. OIT.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554699.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Conceptualización de Empleos Verdes en Perú*. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_792822.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.a). Trabajo decente.

<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2003). *Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Municipales. Informe Analítico de Perú*.

OPS. Lima. Recuperado el 28 de setiembre, 2023

<https://iris.paho.org/handle/10665.2/55771>

- Organización no gubernamental Ciudad Saludable (2012). *Sistematización del proyecto: desarrollo del mercado del manejo integral de residuos sólidos reciclables*. Lima.
https://www.ciudadsaludable.org/files/ugd/924117_f495ee1d495341cfaeb318218cdbcda7.pdf?index=true
- Organización no gubernamental Ciudad Saludable. (2016, 15 de diciembre). *Asociación de Recicladores inauguró Centro de Acopio de Residuos Reciclables*.
<https://www.ciudadsaludable.org/single-post/2016/12/15/asociaci%C3%B3n-de-recicladores-inaugur%C3%B3-centro-de-acopio-de-residuos-reciclables>
- Organización no gubernamental Ciudad Saludable. (2019, 13 de julio). *Villa El Salvador se une a la lista de distritos con Estación de Reciclaje*.
<https://www.ciudadsaludable.org/single-post/2019/07/23/villa-el-salvador-se-une-a-la-lista-de-distritos-con-estaci%C3%B3n-de-reciclaje>
- Organización no gubernamental Ciudad Saludable (s.f.). Inicio.
<https://www.ciudadsaludable.org/>
- Oshige, D. (2015). *Reciclando oficios: Percepciones y trayectoria de vida de los recicladores en Lima Metropolitana* [tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica Pages, C. (2016). *Formalidad laboral en Perú: Situación actual y propuestas* [Diapositiva de Power Point]. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/Pages_Informalidadlaboral.pdf
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Polanco, J., Ramírez, F. y Orozco, M. (2016). Incidencia de estándares internacionales en la sostenibilidad corporativa: una perspectiva de la alta dirección. *Estudios Generales* 32, pp. 181-192.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592316300237>
- Porras, F. (2016). Gobernanza y gobernanza territorial: aportes al debate. *Cuadernos Americanos: Nueva Época*, 169, pp. 15-38.
<http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca169-15.pdf>
- Pozo, M. (2019, 10 de julio). *Manual de Prevención de Riesgos Ocupacionales en el Reciclaje Responsable*. Iniciativa de Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR), BID, BID-LAB, Coca Cola, Pepsico, AVINA, Red Latinoamericana de Reciclador y Red Nacional de Recicladores de Ecuador. Quito.

<https://latitudr.org/wp-content/uploads/2021/06/Manual-Riesgos-Ocupacionales-DIGITAL-3.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2022). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP). En *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3361746-103-2022-pcm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Perú (UN-PEI). (2020). *Aportando soluciones para la Gestión Integral de Residuos Sólidos para el desarrollo sostenible e inclusivo*. UN-PEI. <https://www.undp.org/es/peru/publications/aportando-soluciones-para-la-gesti%C3%B3n-integral-de-residuos-s%C3%B3lidos-para-el-desarrollo-sostenible-e-inclusivo#>

Ramirez-Corzo, D. (2003). *Mapa Social de Parque Metropolitano - Villa El Salvador*. DESCO. https://urbano.org.pe/descargas/investigaciones/Diagnostico/DIAG_MAPA%20SOCIAL_PM.pdf

Rateau, M. (2017). Conflictos de apropiación de residuos reciclables e innovaciones socioinstitucionales en Lima. *Territorios*, (37), 61-80. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5086>

Rateau, M., y Tovar, L.F. (2019). Formalization of wastepickers in Bogota and Lima: Recognize, regulate, and then integrate? *EchoGéo*, 47, pp.1-11. <https://doi.org/10.4000/echogeo.16614>

Regis, G. (2018). *Factores que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los recicladores del distrito de Miraflores – Lima a partir de su formalización: Estudio de caso de la Asociación ARSEMIM del periodo 2012 al 2015* [tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12948>

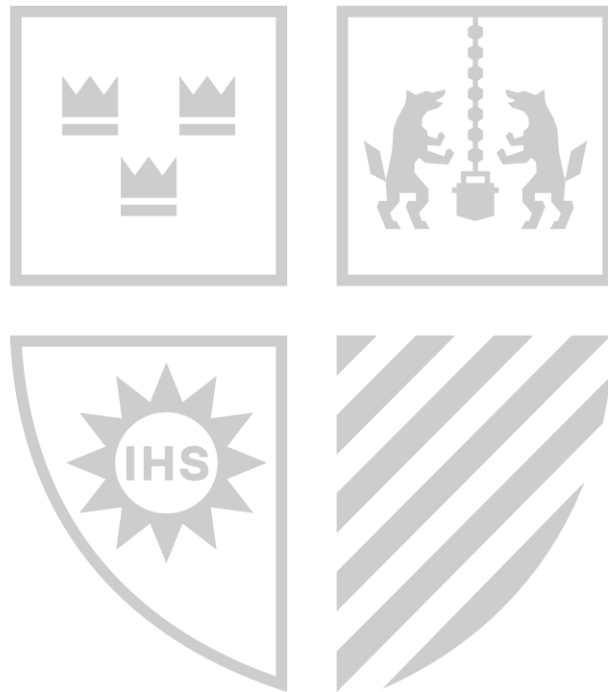
Rentería, J.M. (2019). *Factores Críticos de Éxito de una asociación de recicladores en Perú a través del cambio hacia la formalización: Estudio de Caso de la ARSEMIM en el distrito de Miraflores – Lima al 2018* [tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17050>

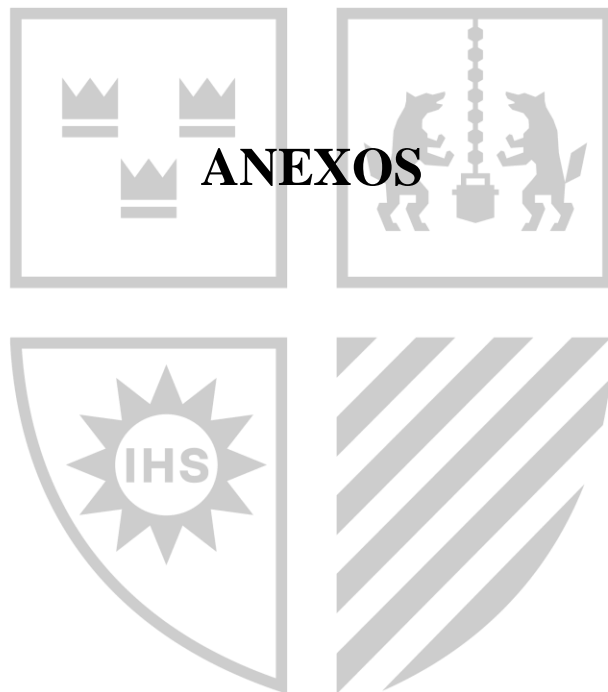
Riofrío, G. y Cabrera, T. (2012). *Trabajadoras por la ciudad: Aporte de las mujeres a la gestión ambiental de los residuos sólidos en América Latina*. Centro de

- Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20170222025631/pdf_41.pdf
- Ruiz, M. (2015). Los grupos de interés y sus efectos sobre las políticas públicas: el caso del FUT. *Revista De Sociología*, (30), pp. 95–109. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2015.46414>
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1), pp. 98-130.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343>
- Sachs, J.D. (2015). *La era del desarrollo sostenible. Nuestro futuro está en juego: incorporaremos el desarrollo sostenible a la agenda política mundial*. Ediciones Deusto.
- San Miguel Industrias. (s.f.). *Economía Circular*. SMI.
<https://www.smi.com.pe/es/sostenibilidad/economiacircular>
- San Miguel Industrias. (s.f.a.). *Proveedores*. SMI.
<https://www.smi.com.pe/es/Proveedores?fbclid=IwAR1LIHPFkjujHzosov3pAptTYAaMAjsEoXfPTFuYol9N08nzTyCgcLU7avo>
- Samson, M. (2009). Rechazando a ser excluidos: la organización de los recicladores en el mundo. WIEGO. <https://www.wiego.org/es/publications/rechazando-ser-excluidos-la-organizaci%C3%B3n-de-los-recicladores-en-el-mundo>
- Sarandón, F. y Chamber, P.J. (2019). Fortalezas, debilidades y oportunidades de la política de gestión diferenciada de residuos para grandes generadores del área metropolitana de Buenos Aires (2013-2017). ¿Promoción del reciclaje inclusivo o más de lo mismo? *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (21), pp. 61–79.
<https://doi.org/10.24965/gapp.v0i21.10559>
- Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). Perú: Valoración de residuos sólidos municipales [imagen]. <https://sinia.minam.gob.pe/informacion/estadisticas>
- Schamber, P.J., y Tagliafico, J. P. (2021). El Sistema de Recolección Diferenciada en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Características inéditas de la participación de cartoneros en la gestión de los residuos urbanos secos. *Laboreal*, 17(2), pp. 1-25. <https://doi.org/10.4000/laboreal.18660>
- Snauwaert, D. (2017). Sustainable Just Peace: Jeffery Sachs’s “The Age of Sustainable Development” [imagen]. <https://www.peace-ed-campaign.org/sustainable-just-peace-jeffery-sachss-age-sustainable-development/>

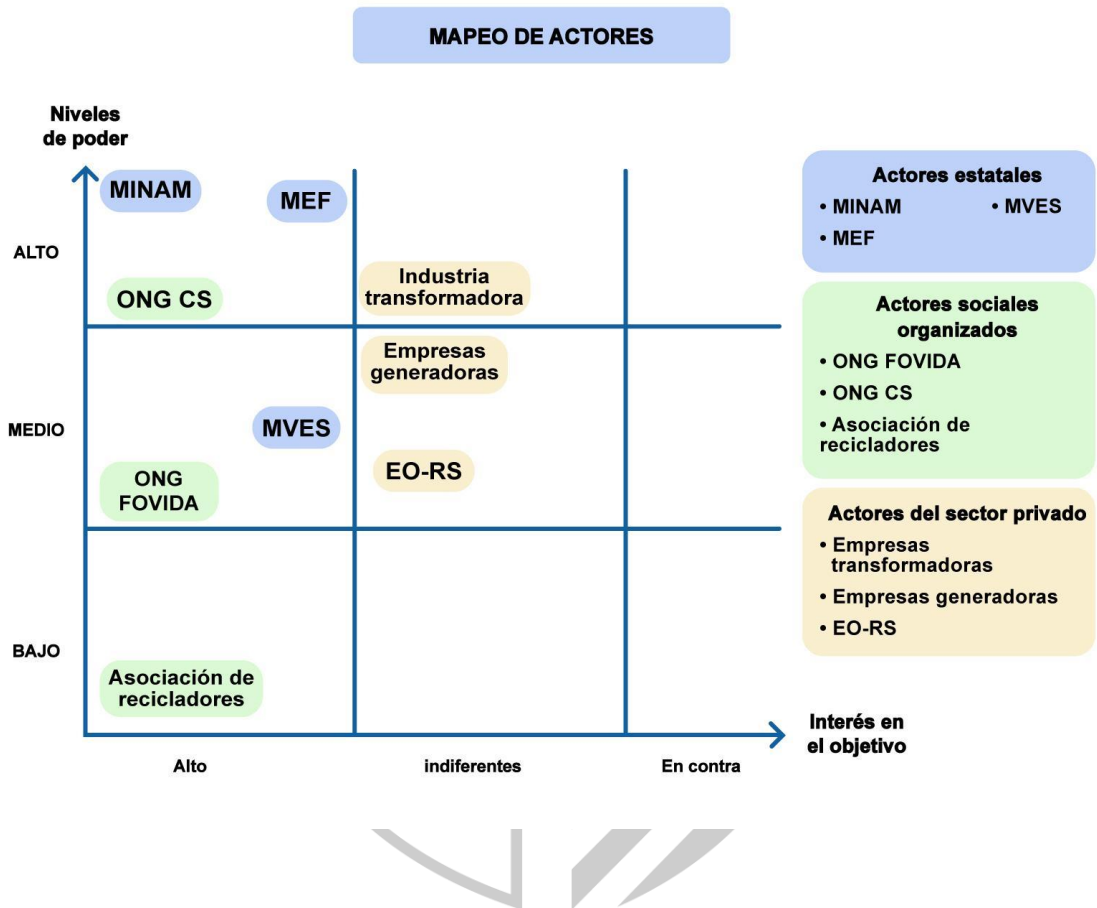
- Soifer, H. y Vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development* 43 (3), pp. 219-230. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>
- Soifer, H. (2008). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Studies in comparative international development* 43 (3), pp. 231-251. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F.. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel España
- Dulanto, A. (2020, 16 de septiembre). *Acuerdos de Producción Limpia en Perú: ¿un verdadero cambio hacia la economía circular?*. Enfoque Derecho. <https://www.enfoquederecho.com/2020/09/16/acuerdos-de-produccion-limpia-en-peru-un-verdadero-cambio-hacia-la-economia-circular/>
- Thulare MH, Moyo I, Xulu S. (2021). Systematic Review of Informal Urban Economies. *Sustainability*, 13 (20), pp. 1-18. <https://doi.org/10.3390/su132011414>
- Tovar, L. F. (2018). Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (62), 39–63. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3230>
- The Economist Intelligence Unit (EIU). (2017). *Avances y desafíos para el reciclaje inclusivo: Evaluación de 12 ciudades de América Latina y el Caribe*. EIU. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Avances-y-desaf%C3%ADos-para-el-reciclaje-inclusivo-Evaluaci%C3%B3n-de-12-ciudades-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Urteaga, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y gobierno* 24 (2), pp. 435-457. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1021>
- Valenzo-Jimenez, M.A. y González-Samaniego, A. (2021). Capacidad de adaptación y competitividad en microempresas de abarrotes en Cuitzeo, México. *Mercado y Negocios* 43, pp. 49-65. <https://doi.org/10.32870/myn.v0i43.7629>
- Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO). (s.f.a). *Formalizing the Informal Economy*. <https://www.wiego.org/our-work-impact/themes/formalization>
- Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO). (s.f.b). *Waste Pickers*. <https://www.wiego.org/waste-pickers>

Yin, R.K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Method (sixth edition)*. SAGE.





ANEXO N° 1: MAPEO DE ACTORES

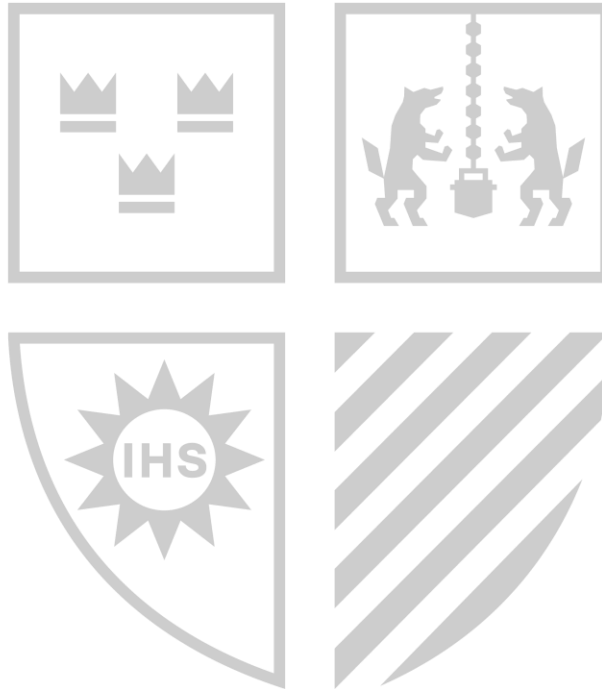


ANEXO N° 2: LISTA DE ACTORES ENTREVISTADOS

#	Sector al que pertenece	Actor(a)	Fecha de entrevista	Espacio de entrevista (según disponibilidad y comodidad del actor)
1	Estatad-local	Especialista ambiental municipal encargada del PSF-RS	6 de octubre del 2022	Google meet
2	Estatad-nacional	Especialista en residuos sólidos municipales del MINAM	16 de noviembre del 2022	Google meet
3	Sociedad civil	Especialista de OSC Ciudad Saludable	4 de noviembre del 2022	Google meet
4	Sociedad civil	Especialista de OSC FOVIDA	27 de octubre del 2022	Google meet
5	Privado-Empresarial	Gerente de planta de valorización RECICLOPLAS	19 de abril del 2023	En el centro de reciclaje de RECICLOPLAS (Callao)
6	Privado-Empresarial	Gerenta administrativa de EO-RS Invemeg	17 de julio del 2023	En el centro de reciclaje de Invemeg (Villa El Salvador)
7	Sociedad civil	“Carlos”, líder de ACAVIDA	7 de octubre del 2022	En el mercado San Pedro (Villa El Salvador)
8	Sociedad civil	“Felipe”, líder de la Asociación Las Águilas del Tercer Sector	12 de octubre del 2022	Llamada telefónica
9	Sociedad civil	“Pedro”, líder de la Asociación de los Tigres de las 200 Millas	7 de octubre del 2022	Llamada telefónica
10	Sociedad civil	“Ana”, miembro de la Asociación Red Ambiental del Cono	25 de octubre del 2022	En el hogar de la recicladora (Villa el Salvador)

Sur

11	Sociedad Civil	“Rosa”, miembro de las Águilas del Tercer Sector	25 de octubre del 2022	Llamada telefónica
12	Sociedad civil	“Juan”, miembro de la Asociación de Las Águilas del Tercer Sector	17 de mayo del 2023	Llamada telefónica



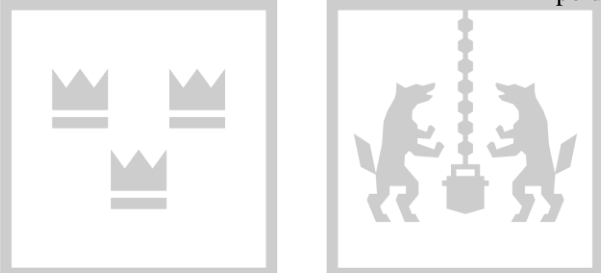
ANEXO N° 3: Guías de entrevistas

GUÍA DE ENTREVISTA N°1:

DIRIGIDA A RECICLADORES

Tipo de actor:.....
Fecha:.....

INTRODUCCIÓN



En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis, pues su experiencia y conocimiento sobre el reciclaje es sumamente valiosa. Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista que realizaré?

ROMPER EL HIELO

- ¿Nos podría decir su nombre y su edad? (su nombre no es incluido en la tesis)
- ¿Nos podría comentar cómo comenzó a trabajar como reciclador?, ¿desde cuándo usted es reciclador?
- ¿Cuáles fueron sus motivaciones principales para optar por formalizarse?, ¿cómo se enteró que podía formalizarse?
- ¿Cuáles considera usted que son las principales dificultades para ser reciclador formal?

EJE: ECONÓMICO-LABORAL

- ¿Cómo usted realiza la recolección de los residuos sólidos?, ¿le avisan de algún modo los vecinos o los vecinos ya sabe cuándo usted va a pasar?

- ¿Las rutas y horarios los plantean ustedes o la municipalidad?, ¿cómo son sus horarios?
- ¿Usted trabaja con rutas empresariales, es decir, trabaja con empresas? De ser así, ¿cómo logró contactar con estas empresas?
- ¿Podría explicarnos cómo realizan la clasificación, almacenamiento y venta de los residuos reciclables?
- ¿Cuenta usted con agua y el espacio para realizar tal proceso?
- ¿Usted ha participado en alguna capacitación o talleres ofrecidos por la municipalidad?, ¿siente que le ha servido para mejorar sus ingresos económicos?, ¿o quizá mejorar las condiciones en las que realiza el tratamiento de los residuos?
- ¿Cuáles son las dificultades que enfrenta para la comercialización de los residuos sólidos?
- ¿Podría usted decirnos cuánto son las ganancias promedio de manera diaria y de manera mensual?
- ¿Esta ganancia es fija?, ¿considera que esta ganancia le permite sustentar sus alimentos diarios, transporte y/u otras necesidades?
- ¿Cuenta usted con el equipo de protección (guantes, mascarilla con filtro, lentes) para cumplir con su actividad laboral?, ¿cuenta usted con un uniforme?
- ¿Cuántas horas o días se toma para la realización de cada tarea?
- ¿Cuenta con algún acceso a créditos bancarios que le haya permitido a conseguir mejores instrumentos para realizar su trabajo como un triciclo, un vehículo motorizado, bolsas, entre otros?
- ¿Cuenta usted con algún:
 - seguro médico,
 - ha tenido vacaciones alguna vez
 - algún contrato oficial con la municipalidad o alguna empresa
 - tipo de pensión (AFP o ONP)?

EJE: ASOCIATIVIDAD

- ¿Cómo la asociación negocia o se comunica con la municipalidad?, ¿considera usted que la municipalidad les da espacio para expresar sus disconformidades?
- ¿La asociación suele reunirse con otras asociaciones de recicladores?

EJE SOCIAL

- ¿Considera que su labor es valorada por los vecinos?
- ¿Cómo describiría la relación entre usted y lxs vecinxs?
- ¿Podría comentarnos si alguna vez ha sufrido algún tipo de maltrato por parte del serenazgo o algún funcionario público de la municipalidad?
- ¿Cree usted que los trabajadores de la municipalidad valoran la contribución que ustedes, los recicladores, realizan al brindar este servicio de recolección y reciclaje?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias sobre este tema sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo

GUÍA DE ENTREVISTA N°2:

DIRIGIDA A LA FUNCIONARIA PÚBLICA ENCARGADA DEL PSF-RS

Tipo de actor:.....

Fecha:.....

En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis sobre la inclusión de lxs recicladorxs en la gestión de residuos de sólidos en Villa El Salvador durante los años 2017-2019, pues su experiencia y conocimiento sobre el reciclaje es sumamente valiosa. Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista que le realizaré?

INTRODUCCIÓN

- ¿Nos podría decir su nombre? (su nombre no es incluido en la tesis)
- ¿Nos podría comentar cuál es su rol dentro de la municipalidad de Villa El Salvador?
- ¿Desde cuándo usted trabaja en la municipalidad de Villa El Salvador?
- ¿Cuenta usted con alguna especialización relacionada a la gestión de residuos sólidos?

EJE: POLÍTICA-NORMATIVA

- ¿Podría usted explicarme cuál es la normativa a nivel nacional que promueve la inclusión de los recicladores en la gestión municipal de residuos sólidos?
- ¿Podría comentarme cuáles son las iniciativas y/o programas que promueve la municipalidad Villa El Salvador para la inclusión de lxs recicladorxs?, ¿desde qué años son promovidos estos programas?
- ¿Podría comentarme qué gerencias municipales o funcionarios públicos o que otros actores participaron en dicho programa o iniciativa?, ¿hubo participación externa como una ONG o especialistas de algún ministerio?
- ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir lxs recicladorxs para participar en estas iniciativas?, ¿podría explicarme el proceso?
- ¿Cómo usted evalúa la implementación de estos programas de inclusión a lxs recicladorxs tanto desde los aciertos como de los errores que pudieron haber en el camino?
- ¿Cuáles son las principales dificultades de implementación? (Financieras)
- ¿Cómo la municipalidad genera datos relacionados a esta actividad laboral? Por ejemplo, la cantidad de reciclaje, los datos de lxs recicladorxs, valorización de los residuos sólidos

ECONÓMICA-LABORAL

- ¿Podría explicarme cómo la municipalidad de Villa El Salvador gestiona o facilita el acceso de los residuos sólidos a lxs recicladores?
- ¿Considera usted que los cursos y talleres impartidos desde la Municipalidad han sido útiles para que lxs recicladorxs puedan obtener mejores ganancias o trabajar de manera más saludable?
- ¿Podría usted explicarme el mercado del reciclaje?, ¿frente a qué competidores se enfrentan lxs recicladorxs en este mercado?, ¿cuáles son las desventajas o ventajas que estos poseen en el mercado?
- ¿Podría usted decirnos cuánto son las ganancias promedio de manera diaria y de manera mensual?, ¿de qué depende la obtención de estas ganancias (intermediarios, fluctuación de precios de los residuos reciclables, estado de los residuos reciclables, cantidad de recolección de residuos reciclables)?
- ¿Esta ganancia es fija?, ¿esta ganancia les permite sustentar sus alimentos diarios, transporte y/u otras necesidades básicas?

- ¿La municipalidad les brinda apoyo con equipo de protección o bolsas?, ¿o algún apoyo financiero?

ASOCIATIVIDAD

- ¿Cuántas asociaciones de recicladorxs ha habido en Villa El Salvador durante el período 2017-2019?, ¿con cuántas actualmente está trabajando la municipalidad?
- ¿Cada cuánto tiempo se reúne la municipalidad con las asociaciones?
- Desde su punto de vista, ¿cuáles serían las principales razones por las que una municipalidad quisiera o no trabajar con lxs recicladorxs?
- ¿Podría comentarme cuánto tiempo en promedio duran estas asociaciones?, ¿cuáles serían los principales desafíos que enfrentan estas asociaciones para perdurar en el tiempo?, ¿poca participación?, ¿pocas reuniones?, ¿poca capacidad de ahorro?
- ¿Cómo usted evalúa esta transición de lxs recicladores de trabajar solos e individual a trabajar de manera conjunta con otrxs recicladorxs?, ¿es un proceso muy difícil para ellxs?, ¿o de qué dependería?
- ¿Siente usted que lxs recicladorxs han podido adecuarse a los horarios y rutas determinadas?, ¿quién propone la municipalidad o lxs mismxs recicladorxs esos horarios y rutas determinadas?

SOCIAL

- ¿Cómo describiría la relación entre la municipalidad y lxs recicladorxs?
- ¿Cómo describiría o explicaría la actividad laboral del reciclaje?
- ¿Cree que la labor del reciclaje es valorada por el gobierno central o los vecinos?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias sobre este tema sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo

GUÍA DE ENTREVISTA N°2:

DIRIGIDA A LA FUNCIONARIA PÚBLICA ENCARGADA DEL PSF-RS

Tipo de actor:.....

Fecha:.....

En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis sobre la inclusión de lxs recicladorxs en la gestión de residuos de sólidos en Villa El Salvador durante los años 2017-2019, pues su experiencia y conocimiento sobre el reciclaje es sumamente valiosa. Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista que le realizaré?

INTRODUCCIÓN

- ¿Nos podría decir su nombre? (su nombre no es incluido en la tesis)
- ¿Nos podría comentar cuál es su rol dentro de la municipalidad de Villa El Salvador?
- ¿Desde cuándo usted trabaja en la municipalidad de Villa El Salvador?
- ¿Cuenta usted con alguna especialización relacionada a la gestión de residuos sólidos?

EJE: POLÍTICA-NORMATIVA

- ¿Podría usted explicarme cuál es la normativa a nivel nacional que promueve la inclusión de los recicladores en la gestión municipal de residuos sólidos?
- ¿Podría comentarme cuáles son las iniciativas y/o programas que promueve la municipalidad Villa El Salvador para la inclusión de lxs recicladorxs?, ¿desde qué años son promovidos estos programas?
- ¿Podría comentarme qué gerencias municipales o funcionarios públicos o que otros actores participaron en dicho programa o iniciativa?, ¿hubo participación externa como una OSC o especialistas de algún ministerio?
- ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir lxs recicladorxs para participar en estas iniciativas?, ¿podría explicarme el proceso?

- ¿Cómo usted evalúa la implementación de estos programas de inclusión a lxs recicladorxs tanto desde los aciertos como de los errores que pudieron haber en el camino?
- ¿Cuáles son las principales dificultades de implementación? (Financieras)
- ¿Cómo la municipalidad genera datos relacionados a esta actividad laboral? Por ejemplo, la cantidad de reciclaje, los datos de lxs recicladorxs, valorización de los residuos sólidos

ECONÓMICA-LABORAL

- ¿Podría explicarme cómo la municipalidad de Villa El Salvador gestiona o facilita el acceso de los residuos sólidos a lxs recicladores?
- ¿Considera usted que los cursos y talleres impartidos desde la Municipalidad han sido útiles para que lxs recicladorxs puedan obtener mejores ganancias o trabajar de manera más saludable?
- ¿Podría usted explicarme el mercado del reciclaje?, ¿frente a qué competidores se enfrentan lxs recicladorxs en este mercado?, ¿cuáles son las desventajas o ventajas que estos poseen en el mercado?
- ¿Podría usted decirnos cuánto son las ganancias promedio de manera diaria y de manera mensual?, ¿de qué depende la obtención de estas ganancias (intermediarios, fluctuación de precios de los residuos reciclables, estado de los residuos reciclables, cantidad de recolección de residuos reciclables)?
- ¿Esta ganancia es fija?, ¿esta ganancia les permite sustentar sus alimentos diarios, transporte y/u otras necesidades básicas?
- ¿La municipalidad les brinda apoyo con equipo de protección o bolsas?, ¿o algún apoyo financiero?

ASOCIATIVIDAD

- ¿Cuántas asociaciones de recicladorxs ha habido en Villa El Salvador durante el período 2017-2019?, ¿con cuántas actualmente está trabajando la municipalidad?
- ¿Cada cuánto tiempo se reúne la municipalidad con las asociaciones?
- Desde su punto de vista, ¿cuáles serían las principales razones por las que una municipalidad quisiera o no trabajar con lxs recicladorxs?

- ¿Podría comentarme cuánto tiempo en promedio duran estas asociaciones?, ¿cuáles serían los principales desafíos que enfrentan estas asociaciones para perdurar en el tiempo?, ¿poca participación?, ¿pocas reuniones?, ¿poca capacidad de ahorro?
- ¿Cómo usted evalúa esta transición de lxs recicladores de trabajar solos e individual a trabajar de manera conjunta con otrxs recicladorxs?, ¿es un proceso muy difícil para ellxs?, ¿o de qué dependería?
- ¿Siente usted que lxs recicladorxs han podido adecuarse a los horarios y rutas determinadas?, ¿quién propone la municipalidad o lxs mismxs recicladorxs esos horarios y rutas determinadas?

SOCIAL

- ¿Cómo describiría la relación entre la municipalidad y lxs recicladorxs?
- ¿Cómo describiría o explicaría la actividad laboral del reciclaje?
- ¿Cree que la labor del reciclaje es valorada por el gobierno central o los vecinos?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias sobre este tema sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo

GUÍA DE ENTREVISTA N°3:

DIRIGIDA A LA FUNCIONARIA PÚBLICA DEL MINAM

Tipo de actor:.....

Fecha:.....

En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis sobre la inclusión de lxs recicladorxs en la gestión de residuos de sólidos en Villa El Salvador durante los años 2017-2019, pues su experiencia y conocimiento sobre el reciclaje es sumamente valiosa.

Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista que le realizaré?

INTRODUCCIÓN

- ¿Me podría decir su nombre y su edad?
- ¿Me podría comentar cuál es su rol o función dentro del Ministerio del Ambiente?, ¿desde cuándo se encuentra laborando en el Ministerio del Ambiente?
- ¿Cuenta usted con alguna especialización relacionada a la gestión de residuos sólidos?
- ¿Cuáles considera usted que son las principales dificultades que enfrenta el proceso de inclusión de lxs recicladorxs en la gestión de residuos sólidos?

EJE POLÍTICO-NORMATIVO

- ¿Podría usted explicarme cómo ha sido la evolución de la normativa de la gestión de los residuos sólidos y cómo se relaciona esta con la actividad laboral del reciclaje?
- ¿Podría usted explicarme cuál es la normativa que promueve la inclusión de los recicladores?
- ¿Cómo se realiza la fiscalización y financiamiento de la formalización e inclusión de los recicladores?

- ¿Cómo el MINAM fiscaliza el cumplimiento de la meta 3 del Programas de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal?
- Ante la normativa nacional, ¿cuál es la diferencia entre un reciclador y una empresa operadora de residuos sólidos en cuanto, por ejemplo, permisos para trabajar, comercializar los residuos sólidos, durante los años 2017-2019?
- Al respecto de la gestión de residuos sólidos y la inclusión de los recicladores, ¿cómo ha sido la relación entre el MINAM y las Municipalidades (Municipalidad de Villa El Salvador) durante los años 2016-2019?
- ¿Considera usted, como especialista, que al momento de realizar la formulación e implementación de estas iniciativas que promueven la inclusión de lxs recicladorxs se ha tomado en cuenta la experiencia y saberes de estos mismos?
- A partir de la implementación de las distintas normativas, ¿considera usted que ha aumentado el nivel del reciclaje a nivel nacional o Villa El Salvador? De no ser así, ¿cuáles podrían ser posibles barreras a ello?
- ¿Desde el Estado (ministerios, municipalidad) cómo se ha promovido el reconocimiento del reciclaje como una actividad laboral?
- ¿Qué otros programas de inclusión social como Vaso de Leche o Pensión 65, si es que los hubiera, suelen acompañar a la normativa de formalización e inclusión de los recicladores?
- ¿Existe algún espacio a nivel de gobierno central que brinde asesoría técnica o administrativa para el cumplimiento de la inclusión de los recicladores?
- ¿Cómo el MINAM registra datos relacionados a esta actividad laboral? Por ejemplo, la cantidad de reciclaje, los datos de lxs recicladorxs, valorización de los residuos sólidos

EJE ECONÓMICO-LABORAL

- ¿Cómo y/o en qué medida ha podido intervenir el MINAM en cuanto a facilitar o mejorar el acceso de los residuos a lxs recicladores? Es decir, que no tengan que abrir de bolsa en bolsa, dar una sensibilización a los vecinos, contactarles con empresas o ciertas casas, por ejemplo.
- ¿Desde el MINAM o quizá desde el MEF se ha podido brindar algún apoyo financiero como equipos de protección o uniformes o bolsas o infraestructura a los recicladores?

- ¿Las asociaciones de recicladores poseen acceso a créditos bancarios o poseen capacidad de ahorro?
- ¿Qué cursos y talleres han sido impartidos por el MINAM?, ¿cuáles eran los objetivos de estos cursos y talleres?
- ¿Qué actores participan en la cadena de valor del reciclaje?
- ¿Cómo se sitúa o en qué posición en cuanto a competitividad se encuentra el reciclador frente a estos otros actores?
- ¿Cuáles son las ganancias promedio de los recicladores de manera diaria y de manera mensual?, ¿de qué depende la obtención de estas ganancias (intermediarios, fluctuación de precios de los residuos reciclables, estado de los residuos reciclables, cantidad de recolección de residuos reciclables)?
- ¿Esta ganancia es fija?, ¿esta ganancia les permite sustentar sus alimentos diarios, transporte y/u otras necesidades básicas?
- ¿En qué condiciones laborales como salubridad, seguridad, en general, suelen trabajar los recicladores?
- ¿Cómo ha evolucionado el acceso y amplitud de los derechos laborales de los recicladores durante los años 2017-2019? (acceso a una pensión, cobertura de salud, vacaciones, celebración de contratos con empresas o municipalidad, entre otros)

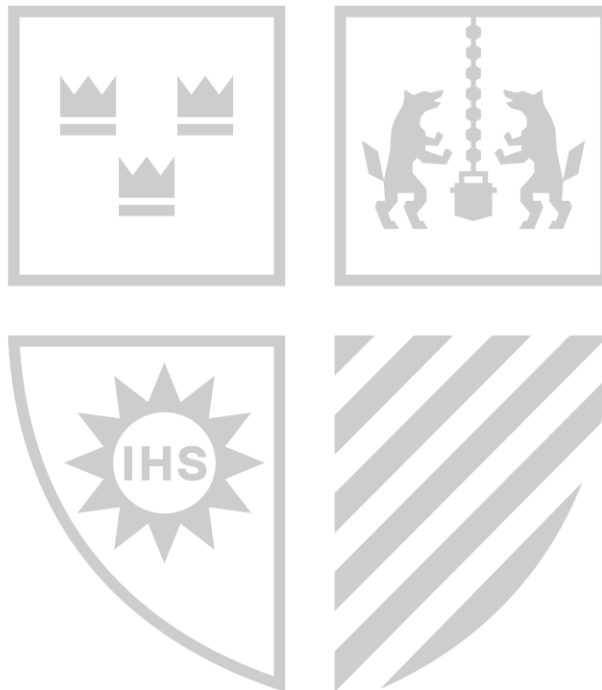
ASOCIATIVIDAD

- ¿Cómo el MINAM y en qué medida se ha involucrado en la formación o en la consolidación de estas asociaciones de recicladores?
- ¿Cómo son los procesos de toma de decisiones en las asociaciones de recicladores? (vertical-jerárquico, horizontal y en el cual participan todos)
- ¿Cuáles son las principales dificultades enfrentan en su interior estas organizaciones para consolidarse?, ¿poca participación?, ¿pocas reuniones?, ¿poca capacidad de ahorro?, ¿desconfianza entre los miembros?
- ¿Suelen estas asociaciones de recicladores contar con la capacidad y espacios para participar en el ámbito político, por ejemplo, poder negociar con las municipalidades o presentar sus demandas ante el MINAM?

SOCIAL

- ¿Cómo el MINAM definiría o describiría a lxs recicladorxs?
- ¿Cómo se observa desde el MINAM la relación entre las municipalidades y lxs recicladorxs?
- ¿Cómo observa desde el MINAM la relación entre los vecinos y lxs recicladorxs?
- ¿Considera usted que la labor del reciclaje es reconocida o valorada por el gobierno central, la municipalidad o los vecinos?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias sobre este tema sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo



GUÍA DE ENTREVISTA N°4:

DIRIGIDA A LA OSC CIUDAD SALUDABLE⁸⁵

Nombre de la OSC:.....

Fecha:.....

En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis sobre la inclusión de lxs recicladorxs en la gestión de residuos de sólidos en Villa El Salvador durante los años 2017-2019, pues su experiencia y conocimiento sobre el reciclaje es sumamente valiosa.

Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista que le realizaré?

INTRODUCCIÓN

- ¿Me podría decir su nombre? (su nombre no es incluido en la tesis)
- ¿Me podría comentar cuál es su rol o función dentro de la OSC Ciudad Saludable?
- ¿Cuenta usted con alguna especialización relacionada a la gestión de residuos sólidos?
- ¿Cuáles considera usted que son las principales dificultades que enfrenta el proceso de formalización e inclusión de lxs recicladorxs?

EJE POLÍTICO-NORMATIVO

- ¿Podría usted explicarme cuál es la normativa que promueve la inclusión de los recicladores?
- ¿Cuál es la normativa que promueve esta industria/mercado del reciclaje?
- ¿Cómo fue que la OSC Ciudad Saludable comenzó a trabajar con los recicladores?, ¿desde qué año comenzó?, ¿cuáles fueron sus ámbitos de intervención?
- ¿Cómo ha sido la relación entre la OSC Ciudad Saludable y las Municipalidades durante los años 2017-2019?

⁸⁵ Es importante señalar que Ciudad Saludable solicitó modificar la entrevista que era específica sobre su acción en VES, a una a nivel general, es decir, el trabajo de la OSC a nivel de Lima.

- ¿Cuáles son las iniciativas y/o programas que ha promovido la OSC Ciudad Saludable para la formalización de lxs recicladorxs?, ¿desde qué año son promovidos estos programas?
- Desde la experiencia que posee la OSC Ciudad Saludable, ¿considera que entre los años 2017-2019 ha aumentado la participación de los recicladores en los Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos?
- ¿Cómo las municipalidades de Lima han promovido el reconocimiento del reciclaje como una actividad laboral?
- ¿Qué otros programas de inclusión social, si es que los hubiera, suelen acompañar a la normativa de formalización de los recicladores?

EJE ECONÓMICO-LABORAL

- ¿Cómo la OSC Ciudad Saludable ha intervenido en cuanto a facilitar o mejorar el acceso de los residuos a lxs recicladores? (Es decir, que no tengan que abrir de bolsa en bolsa, dar una sensibilización a los vecinos, contactarles con empresas o ciertas casas, por ejemplo)
- ¿La OSC Ciudad Saludable ha podido brindarles algún apoyo financiero como equipos de protección o uniformes o bolsas o infraestructura a los recicladores?
- ¿Qué cursos y talleres han sido impartidos por la OSC Ciudad Saludable?, ¿cuáles eran los objetivos de estos cursos y talleres?
- ¿Las asociaciones de recicladores poseen acceso a créditos bancarios o poseen capacidad de ahorro?
- ¿Cuánto son las ganancias promedio de los recicladores de manera diaria y de manera mensual?, ¿de qué depende la obtención de estas ganancias (intermediarios, fluctuación de precios de los residuos reciclables, estado de los residuos reciclables, cantidad de recolección de residuos reciclables)?
- ¿Esta ganancia es fija?, ¿esta ganancia les permite sustentar sus alimentos diarios, transporte y/u otras necesidades básicas?
- ¿Qué actores participan en la industria del reciclaje?
- ¿Cuáles son las dificultades que atraviesan lxs recicladorxs para ser más competitivos en el mercado de los residuos sólidos?

- ¿En qué condiciones laborales como salubridad, seguridad,, suelen trabajar los recicladores?
- ¿Cómo ha evolucionado el acceso y amplitud de los derechos laborales de los recicladores durante los años 2016-2017? (acceso a una pensión, cobertura de salud, vacaciones, celebración de contratos con empresas o municipalidad, entre otros)

ASOCIATIVIDAD

- ¿Cada cuánto tiempo se reúne Ciudad Sustentable con las asociaciones?
- ¿Cuáles son las principales dificultades enfrentan en su interior estas organizaciones para consolidarse? (¿poca participación?, ¿pocas reuniones?, ¿poca capacidad de ahorro?, ¿desconfianza entre los miembros?)
- ¿Cómo la OSC ayudó en la transición de lxs recicladores de trabajar solos a trabajar de manera conjunta con otrxs recicladorxs?
- ¿Suelen estas asociaciones de recicladores contar con la capacidad para participar espacios en el ámbito político, por ejemplo, poder negociar con las municipalidades y/o poder presentar sus demandas?

SOCIAL

- ¿Cómo la OSC describe a lxs recicladorxs?
- ¿Cuáles son los incentivos y desincentivos que la formalización e inclusión en la gestión municipal de residuos sólidos ofrece a lxs recicladorxs?
- ¿Cómo observa la OSC la relación entre las municipalidades y lxs recicladorxs?
- ¿Cómo observa la OSC la relación entre los vecinos y lxs recicladorxs?
- ¿La labor del reciclaje es reconocida o valorada por el gobierno central, la municipalidad o los vecinos?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias sobre este tema sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo

**GUÍA DE ENTREVISTA N°5:
DIRIGIDA A LA OSC FOVIDA**

Tipo de actor:.....

Fecha:.....

En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis sobre la inclusión de lxs recicladorxs en la gestión de residuos de sólidos en Villa El Salvador durante los años 2016-2018, pues su experiencia y conocimiento sobre el reciclaje es sumamente valiosa.

Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista que le realizaré?

INTRODUCCIÓN

- ¿Me podría decir su nombre?
- ¿Me podría comentar cuál es su rol o función dentro de la OSC FOVIDA?
- ¿Cuenta usted con alguna especialización relacionada a la gestión de residuos sólidos?
- ¿Cuáles considera usted que son las principales dificultades que enfrenta el proceso de formalización e inclusión de lxs recicladorxs?

EJE: POLÍTICO-NORMATIVO

- ¿Podría usted explicarme cuál es la normativa que promueve la inclusión de los recicladores?
- ¿Cuál es la normativa que promueve esta industria/mercado del reciclaje?
- ¿Cómo fue que la OSC FOVIDA comenzó a trabajar con los recicladores?, ¿desde qué año comenzó?, ¿cuáles fueron sus ámbitos de intervención?
- ¿Cómo ha sido la relación entre la OSC FOVIDA y las Municipalidades durante los años 2017-2019?
- ¿Cuáles son las iniciativas y/o programas que ha promovido la OSC FOVIDA para la formalización de lxs recicladorxs?, ¿desde qué año son promovidos estos programas?
- ¿Qué actores participaron en la creación y diseño de estos programas?

- ¿La OSC pudo brindarles algún apoyo financiero o equipos de protección o bolsas?
- ¿Qué cursos o talleres fueron impartidos por la OSC FOVIDA? ¿Y cuáles eran los objetivos de estos cursos y talleres?
- Desde la experiencia que posee la OSC, ¿considera que entre los años 2017-2019 ha aumentado la participación de los recicladores en los Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos?
- ¿Cómo la Municipalidad ha promovido el reconocimiento del reciclaje como una actividad laboral?
- ¿Qué otros programas de inclusión social, si es que los hubiera, suelen acompañar a la normativa de formalización de los recicladores?

EJE: ECONÓMICO-LABORAL

- ¿La OSC ha intervenido en cuanto a facilitar o mejorar el acceso de los residuos a lxs recicladores? Es decir, que no tengan que abrir de bolsa en bolsa, dar una sensibilización a los vecinos, contactarles con empresas o ciertas casas, por ejemplo.
- ¿La OSC ha podido brindarles algún apoyo financiero como equipos de protección o uniformes o bolsas o infraestructura a los recicladores?
- ¿Las asociaciones de recicladores poseen acceso a créditos bancarios o poseen capacidad de ahorro?
- ¿Qué cursos y talleres han sido impartidos por la OSC Ciudad Saludable?, ¿cuáles eran los objetivos de estos cursos y talleres?
- ¿Cómo es el mercado de reciclaje y dónde se ubica el reciclador dentro de esta cadena de reciclaje?
- ¿Qué actores participan en la industria del reciclaje?
- ¿Cuánto son las ganancias promedio de los recicladores de manera diaria y de manera mensual?, ¿de qué depende la obtención de estas ganancias (intermediarios, fluctuación de precios de los residuos reciclables, estado de los residuos reciclables, cantidad de recolección de residuos reciclables)?
- ¿Esta ganancia es fija?, ¿esta ganancia les permite sustentar sus alimentos diarios, transporte y/u otras necesidades básicas?

- ¿Cuáles son las dificultades que atraviesan lxs recicladorxs para ser más competitivos en el mercado de los residuos sólidos?
- ¿En qué condiciones laborales como salubridad, seguridad, estabilidad de horarios y rutas, en general, suelen trabajar los recicladores?
- ¿Cómo ha evolucionado el acceso y amplitud de los derechos laborales de los recicladores durante los años 2016-2019? (acceso a una pensión, cobertura de salud, vacaciones, celebración de contratos con empresas o municipalidad, entre otros)

EJE: ASOCIATIVIDAD

- ¿Cómo la OSC se involucró en la formación o en la estabilidad/perduración en el tiempo de estas asociaciones de recicladores?
- ¿Cada cuánto tiempo se reúne la OSC con las asociaciones?
- ¿Cómo son los procesos de toma de decisiones en las asociaciones de recicladores? (vertical-jerárquico, horizontal y en el cual participan todos)
- ¿Cuáles son las principales dificultades enfrentan en su interior estas organizaciones para consolidarse?, ¿poca participación?, ¿pocas reuniones?, ¿poca capacidad de ahorro?, ¿desconfianza entre los miembros?
- ¿Cómo la OSC intervino o ayudó en la transición de lxs recicladores de trabajar solos a trabajar de manera conjunta con otrxs recicladorxs?
- ¿Suelen estas asociaciones de recicladores contar con la capacidad para participar en espacios políticos, por ejemplo, poder negociar con las municipalidades o presentar sus demandas?

EJE: SOCIAL

- ¿Cómo la OSC define o describe a lxs recicladorxs?
- ¿Cómo observa la OSC la relación entre las municipalidades y lxs recicladorxs?
- ¿Cómo observa la OSC la relación entre los vecinos y lxs recicladorxs?
- ¿La labor del reciclaje es reconocida o valorada por el gobierno central, la municipalidad o los vecinos?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias sobre este tema sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo + pedir contactos extra

GUÍA DE ENTREVISTA N°6:

DIRIGIDA A EMPRESA TRANSFORMADORA

Tipo de actor:.....

Fecha:.....

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis sobre el proceso de inclusión de los recicladores de Villa El Salvador durante el período del 2017-2018, pues su experiencia y conocimiento sobre la cadena de reciclaje es sumamente valiosa.

Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista?

EJE: POLÍTICO-NORMATIVO

- ¿Me podría decir su nombre?
- ¿Me podría comentar cuál es su rol o función dentro del mercado la empresa Pamolsa?
- ¿Cuenta usted con alguna especialización o ha llevado algún curso relacionado a residuos sólidos o medio ambiente?
- ¿Cómo fue que la empresa Pamolsa decidió por un modelo sostenible?, ¿algún organismo público como el MINAM se involucró en esta decisión?
- ¿Cómo se crea la iniciativa Recicloplas?
- ¿La empresa Pamolsa ha trabajado o sigue trabajando con la municipalidad Villa El Salvador? De ser así, ¿cómo se inició este trabajo en conjunto?
- ¿La OEFA fiscaliza el tratamiento de los residuos sólidos que realiza la empresa Pamolsa?
- ¿Alguna OSC (como Ciudad Sostenible, FOVIDA) se ha involucrado en la propuesta sostenible de la empresa Pamolsa?

- ¿La empresa Pamolsa ha recibido algún reconocimiento o beneficio por su compromiso con la sostenibilidad?
- ¿Considera que el Estado de algún modo impulsa el reciclaje en el país?

EJE: ECONÓMICO-LABORAL

- ¿Qué requisitos o criterios deben cumplir los recicladores para volverse un proveedor de materiales reciclables de la empresa Pamolsa?
- ¿Qué tipo de residuos reciclables requiere la empresa Pamolsa?, ¿en qué cantidades?
- ¿Cuáles son los requisitos o características que debe poseer un material reciclable para que sea procesado por la empresa Pamolsa y producir materia prima de alta calidad?
- ¿Considera que los recicladores poseen dificultades para brindar este tipo material reciclable de buena calidad (no están limpios, la cantidad es poca, entre otros)?, ¿cómo cree que podrían mejorar?
- ¿Cuál es el porcentaje del total de residuos reciclables con los que trabaja la empresa que son otorgados/brindados por los recicladores?, ¿es un porcentaje significativo?
- ¿Podría explicarme cómo se da el trabajo con los recicladores (se le brinda apoyo en el transporte, por ejemplo)?, ¿existe algún tipo de convenio por escrito o algún registro de la participación de los recicladores?
- ¿Podría explicarme cómo se realiza el pago a los recicladores (se entregan boletas o alguna constancia)?, ¿cuánto es el pago promedio?
- Aparte de los recicladores, ¿existen otros actores que sean proveedores de materiales reciclables para la empresa Palmosa?, ¿en qué se diferencian con los recicladores?
- ¿La empresa Pamolsa ha brindado alguna capacitación o taller para mejorar las habilidades técnicas de los recicladores?
- ¿Existe algún espacio en la empresa en el que los recicladores puedan transmitir sus disconformidades sobre el trabajo en conjunto con la empresa?, ¿o con quién se comunican si es que hubiera alguna disconformidad de su parte?
- ¿La producción de la empresa está dirigida al mercado local o internacional?

EJE: ASOCIATIVO

- ¿Normalmente la entrega de materiales reciclables por parte de los recicladores se realizan de manera individual (solo un reciclador) o los realizan de manera colectiva (como asociación de recicladores)?

EJE SOCIAL

- ¿La empresa Pamolsa ha brindado algún tipo de asistencia (financiera, social o legal) a los recicladores para que estos puedan volverse proveedores?
- ¿La empresa Pamolsa ha realizado alguna actividad, por ejemplo, para promover el cuidado del medio ambiente que involucre a los recicladores?
- ¿Cómo considera que en general se podría brindar un mejor servicio de recuperación de residuos reciclables (reciclaje) en el país?
- ¿Cómo la empresa Pamolsa describiría qué es ser un reciclador?
- ¿Cómo cree que se podría mejorar en general el sector del reciclaje?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias sobre este tema sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo

GUÍA DE ENTREVISTA N°7:

DIRIGIDA A EO-RS

Tipo de actor:.....

Fecha:.....

En primer lugar, agradecerle por su contribución a esta tesis sobre el proceso de inclusión de los recicladores de Villa El Salvador durante el período del 2017-2018, pues su experiencia y conocimiento sobre la cadena de reciclaje es sumamente valiosa.

Asimismo, requiero preguntarle, ¿podría grabar yo esta entrevista?

INTRODUCCIÓN

- ¿Me podría comentar cuál es su rol o función dentro de la empresa Invemeg?

EJE: POLÍTICO-NORMATIVO

- ¿Cómo fue que la empresa decidió por un modelo de negocio amigable con el medio ambiente?, ¿alguna entidad pública como el MINAM o la Municipalidad de Villa El Salvador se involucró en esta decisión?, ¿desde qué año decidieron optar por este modelo de negocio?
- ¿Cómo se ha relacionado la empresa con la Municipalidad de Villa El Salvador? Por ejemplo, ¿requieren realizar algún procedimiento con la Municipalidad para funcionar?
- ¿Cómo es el proceso de formalización para poder iniciar una empresa dedicada al reciclaje?, ¿con qué entidades públicas se realiza este proceso?, ¿qué requisitos debían cumplir para ser formalizados?
- ¿Considera que el Estado ha alentado una economía circular en el país; por ejemplo, con la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos?
- ¿Cuáles considera usted que son las principales dificultades que enfrenta una empresa que se dedica al reciclaje?
- ¿La OEFA o alguna entidad del Estado fiscaliza el tratamiento de los residuos sólidos que realiza la empresa?
- ¿Alguna ONG (como Ciudad Sostenible, FOVIDA) se ha involucrado en la propuesta de negocio ecológico de la empresa?
- ¿La empresa ha recibido algún reconocimiento o beneficio por parte del Estado por su compromiso con el medio ambiente?
- ¿La empresa ha participado en algún espacio donde pueda dialogar con los otros actores de la cadena de reciclaje como industrias transformadoras, recicladores o empresas generadoras de residuos sólidos?
- ¿La empresa forma parte de alguna asociación/organización de empresas que promuevan una economía circular en el Perú como Recíclame?

EJE: ECONÓMICO

- ¿Podría explicarme sobre los servicios que brinda la empresa?, ¿a quiénes se lo brindan (por ejemplo, empresas, mercados o para eventos grandes)?, ¿los clientes solo son de Villa El Salvador o también son de fuera del distrito?
- ¿Cómo la empresa realiza la recolección y tratamiento de los residuos sólidos reciclables?, ¿podría describirme qué implica este proceso (etapa por etapa)?, ¿se requiere de muchas personas para el tratamiento de los residuos sólidos reciclables?, ¿con qué maquinaria se cuenta para ello?
- Para realizar el proceso de recolección de residuos sólidos reciclables:
 - ¿Qué requisitos suelen exigir las empresas generadoras de residuos sólidos?
 - ¿Se brinda algún tipo de orientación o capacitación al personal de la empresa cliente para que sepan realizar de manera adecuada la separación de residuos reciclables?
 - ¿Se celebra algún contrato o convenio con las empresas generadoras?
- ¿Cuáles son los requisitos o características que debe poseer un material reciclable para que sea seleccionado por la empresa para que sea comercializado?
- ¿La empresa se especializa en algún tipo de residuo reciclable en específico? De ser así, ¿cómo se tomó dicha decisión (mayor demanda de PET por ejemplo a partir de la modificación de la DS n°007-98-sa que permite la elaboración de botella con otra botella)?
- En cuanto al proceso de comercialización de los residuos reciclables una vez tratados, ¿podría describirme esta etapa?, ¿está dirigida al mercado local o internacional?
- De realizar la comercialización con empresas transformadoras:
 - ¿Cómo la empresa contacta con la industria transformadora?,
 - ¿Qué requisitos suele exigir la industria transformadora a los proveedores de residuos reciclables?
 - ¿Se celebra algún contrato o convenio con la industria transformadora?
- ¿Cómo se relaciona la empresa con los recicladores de Villa El Salvador?
- ¿Considera que los recicladores de base poseen dificultades para brindar material reciclable de buena calidad (no están limpios, la cantidad es poca, no trabajan en equipo)?

- ¿Cuál es el porcentaje del total de residuos reciclables con los que trabaja la empresa que son otorgados/brindados por los recicladores?, ¿es un porcentaje significativo?
- ¿Podría explicarme cómo se da el trabajo con los recicladores (se le brinda apoyo en el transporte, por ejemplo)?, ¿existe algún tipo de convenio por escrito o algún registro de la participación de los recicladores?
- ¿Podría explicarme cómo se realiza el pago a los recicladores (se entregan boletas o alguna constancia)?, ¿cuánto es el pago en promedio?
- Aparte de los recicladores, ¿existen otros actores que sean proveedores de materiales reciclables para la empresa?, ¿en qué se diferencian con los recicladores?
- ¿La empresa ha brindado alguna capacitación o taller para mejorar las habilidades técnicas o logísticas de los recicladores?
- ¿Existe algún espacio en la empresa en la cual los recicladores puedan transmitir sus disconformidades sobre el trabajo en conjunto con la empresa?, ¿o con quién se comunican si es que hubiera alguna disconformidad de su parte?

EJE: ASOCIATIVIDAD

- ¿Normalmente la entrega de materiales reciclables por parte de los recicladores a la empresa se realiza de manera individual (solo un reciclador) o los realizan de manera colectiva (como asociación de recicladores)?

EJE: SOCIAL

- ¿La empresa ha brindado algún tipo de asistencia (financiera, social o legal) a los recicladores para que estos puedan fortalecerse como proveedores?
- ¿La empresa ha realizado alguna actividad, por ejemplo, para promover el cuidado del medio ambiente que involucre a los recicladores?
- ¿Cómo considera que en general se podría brindar un mejor servicio de recuperación y tratamiento de residuos reciclables (reciclaje) en el país?

CIERRE: Muchas gracias por brindarme su conocimiento y experiencias, sobre todo brindarme un espacio de su valioso tiempo

ANEXO N° 3: PROFESIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA DE LA MUNICIPALIDAD DE VES

Años	Puesto	Profesionalización	¿Especializado en gestión de residuos sólidos?	¿Experiencia previa en el sector público?
11/2016-12/2018	Juany Durand - Gerenta de Servicios Municipales y Gestión Ambiental	Ingeniera forestal, especialista en gestión de calidad y auditoria ambiental, gestión ambiental, también cursó en la Escuela Nacional de Administración Pública, como un curso de contrataciones del Estado.	No	Sí, supervisora y analista en la Municipalidad de San Borja (2012-2016). Subgerente de Áreas Verdes, Información y Evaluación Ambiental (2016) de la Municipalidad de VES
06/2013-12/2018	José Arturo Robles Villafuerte - Gerente de Planeamiento y Presupuesto	No data. Solo se menciona que cursó en ENAP - Escuela Nacional de Administración Pública.	No	Sí, subgerente de presupuesto (2012-2013)
01/2017-04/2017	Franklin D. Ayala Limaco - Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza	Ingeniero forestal, con maestría en restauración de ecosistemas	No	Sí, supervisor en la Municipalidad de San Isidro (2016-2017)
04/2017-12/2018	Jorge Antonio Nevada Atoche - Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza	Ingeniero forestal	No	Sí, en la gerencia de servicios públicos de la municipalidad Provincial de Huaura. Asimismo, estuvo designado desde el 2014 en Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza de la Municipalidad de VES
2014-2016	Yovana Orihuela - Coordinadora del PROGRESEVES - Especialista Ambiental de la GSCGA	Ingeniera Ambiental	No	No data
2017-2018	Lucero Alfaro - Coordinadora del PROGRESEVES - Especialista Ambiental de la GSCGA	Ingeniera ambiental	No	Sí, fue asistente técnico de la Subgerencia de Limpieza Pública y Maestranza (2016-2017)

Años	Puesto	Profesionalización	¿Especializado en gestión de residuos sólidos?	¿Experiencia previa en el sector público?
01/2019-05/2019	Hernán Taboada Chacón - Gerente de Servicios a la Ciudad y Gestión ambiental	Solo se señala que es ingeniero	No	Sí, fue gerente de Servicios Municipales y Gestión Ambiental de la Municipalidad de VES (2014-2016). Sin embargo, al hacer el PMRS no tenía experiencia previa.
01/2016-04/2021	Marisol Vilchez Barzola - Gerenta de Planeamiento y Presupuesto	Economista	No	No data
05/2019-02/2020	Alexander Bazán Guzmán - Gerente de Servicios a la Ciudad y Gestión ambiental	No data	No data	No data
01/2019-07/2019	Loni Oliver Rosales Palomino - Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza	Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas	No	Sí, durante 2015-2016 fue supervisor de áreas verdes y 2018-2019 fue responsable de la agencia Nro 2 de la Municipalidad de VES
07/2019-1/2021	Bryan Christian Amasifuen - Subgerente de Limpieza Pública y Maestranza	Ingeniero ambiental	No	Sí, trabajó como supervisor en Limpieza Pública de la Municipalidad de San Isidro (2014-2017) y luego trabajó en el PSF-RS de la Municipalidad de San Isidro (2018-2019)
2019	Milagros de Jesús Camargo ⁰⁰ - Promotora ambiental (01/2019-05/2020) y técnico de campo del PROGRESEVE (06/2019-09/2020) en la Gerencia de Servicios Municipales y Gestión Ambiental	Bachiller en ingeniería ambiental	No	Sí, previamente ha trabajado en el INEI- Instituto Nacional de Estadística e Informática