

La logística inversa de envases y embalajes: el modelo brasileño de REP

Jacqueline Rutkowski / agosto de 2021



Acerca de este informe

El presente documento forma parte de una serie de estudios de caso que examinan sistemas de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) en distintos lugares. Elaborada por la Alianza Mundial de Recicladoras y Recicladores y por WIEGO, la serie analiza cómo la creciente adopción de políticas y sistemas de REP alrededor del mundo puede amenazar o mejorar los medios de subsistencia de las personas recicladoras en empleo informal, quienes tradicionalmente desempeñan un papel clave en el reciclaje y la reutilización.

Los sistemas de REP toman distintas formas y pueden abarcar una gran variedad de materiales. Su objetivo principal es que las compañías productoras se responsabilicen del costo ambiental y económico de los productos y de los envases y embalajes que introducen en el mercado. Algunos sistemas se convierten en una política obligatoria; mientras que otros son iniciativas voluntarias que lideran empresas o consorcios.

Los residuos no son sólo una cuestión ambiental: son bienes preciados. Para las personas recicladoras, los sistemas de REP pueden resultar controvertidos porque transfieren tanto el poder como los beneficios a las productoras u otras partes interesadas en el sector de los residuos, con lo que incrementan a menudo la competencia por esos materiales. Sin embargo, en los lugares donde las personas recicladoras se han organizado, la REP puede convertirse en una disrupción positiva con el potencial de financiar actividades –inéditas o ya existentes– de las personas recicladoras. Por lo tanto, la REP presenta riesgos y oportunidades para dichas personas y sus organizaciones, pero, sin una clara comprensión de la REP en diferentes contextos, puede resultarles difícil saber qué exigir cuando se propone un sistema de REP o cómo debe cambiarse un sistema existente.

La serie tiene como objetivo eliminar esa disparidad de conocimientos, compartiendo las experiencias prácticas que las personas recicladoras y sus organizaciones locales han vivido en lugares donde existe alguna forma de REP. Cada estudio concluye con una serie de recomendaciones para mejorar el sistema analizado y para que éste integre mejor a las personas recicladoras.

Las organizaciones locales y nacionales de personas recicladoras participan en la investigación y la elaboración de cada estudio de caso. En éste, se presenta la visión del Movimiento Nacional de Catadores (MNCR), basada en su experiencia con el Acuerdo Sectorial de Envases y Embalajes.

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por Jacqueline E. Rutkowski, del Observatorio de Reciclaje Inclusivo y Solidario (ORIS). Este observatorio, la Alianza Mundial de Recicladoras y Recicladores y el grupo de trabajo sobre REP de WIEGO aportaron valiosas revisiones. La lista completa de las personas delegadas al Grupo de Trabajo sobre EPR de la Alianza Mundial está disponible en <https://epr.globalrec.org/>.

Sírvase citar esta publicación como: Rutkowski, Jacqueline, *La logística inversa de envases y embalajes: el modelo brasileño de REP*, Alianza Mundial de Recicladoras y Recicladores, WIEGO, 2021 [trad. WIEGO].

Fotos de la portada:

Parte superior – *Sitio de separación de la Cooperativa de personas recicladoras “Coopersol Leste”, en Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 2020.*

Parte inferior – *Embalado de plástico previamente separado, Cooperativa “ASCAPEL”, en Betim, Minas Gerais, Brasil, 2019.*

Fotos: Gilberto Chagas/MNCR, ANCAT

Índice

Acerca de este informe	1
Agradecimientos	1
Resumen	3
Antecedentes: la inclusión de las personas recicladoras en Brasil	4
Movimiento de materiales reciclables a lo largo de la cadena	5
Contexto y gobernanza de la logística inversa en Brasil Logistics	6
Integración de las personas recicladoras en el sistema	6
Transparencia, responsabilidad y equidad	7
El impacto de la pandemia de la COVID-19	8
Las fortalezas del sistema brasileño de logística inversa	8
Los desafíos del sistema brasileño de logística inversa Syste	9
Recomendaciones para un sistema más inclusivo de logística inversa	10

Resumen

La Política Nacional de Residuos Sólidos de Brasil, instituida en 2010, exige que los residuos de envases y embalajes se sujeten a la logística inversa, el sistema diseñado en Brasil con el fin de recolectar y canalizar residuos hacia el reciclaje o la eliminación ecológica; se trata de una forma de Responsabilidad Extendida del Productor (REP). El principio de *responsabilidad compartida* de la ley [que instituyó esta política] asigna el deber de implementar la logística inversa entre quienes fabrican, importan, distribuyen o consumen y las autoridades locales.

Además, la ley exige dar prioridad a las personas recicladoras para que participen en los sistemas de gestión de residuos, tanto en la recolección selectiva como en la clasificación y reventa de materiales de envase y embalaje. Las empresas productoras se han asociado con cooperativas de personas recicladoras organizadas, a quienes adjudican inversiones a cambio de datos sobre la recuperación de esos materiales. El sistema actual permite a dichas cooperativas un mayor acceso al capital, algo fundamental para desarrollar capacidades.

Sin embargo, siguen existiendo graves disparidades de poder entre las productoras privadas de residuos y las cooperativas de personas recicladoras. Será importante garantizar una remuneración justa, así como la inclusión en el proceso de logística inversa de los municipios y de las personas recicladoras en lo individual (aquellas sin afiliarse a las cooperativas).

Datos básicos del caso

- **Ubicación:** Brasil
- **Escala:** nacional
- **Tipo de sistema:** acuerdo sectorial vinculante
- **Materiales incluidos:** envases y embalajes de cartón, plástico, metal y vidrio.
- **Cantidad de material recuperado anualmente:** 354 649.08 toneladas¹
- **Destino del material:** reciclaje
- **Número de personas recicladoras organizadas que participan con oportunidades formales (contratadas):** 5 000
- **Número de personas recicladoras no afiliadas que participan de manera informal en el sistema:** desconocido

¹ ANCAT, Anuário da Reciclagem 2021, *Pragma Soluções Sustentáveis*, 2021. Disponible en <http://anuariodareciclagem.eco.br/>.

Antecedentes: la inclusión de las personas recicladoras en Brasil

Desde finales de los años 1990, las personas recicladoras brasileñas (o *catadores*, como se les llama localmente) llevan organizándose en asociaciones y cooperativas en todas las regiones de Brasil, con lo que se han ganado el reconocimiento como proveedoras de servicios de recolección selectiva en el sistema de gestión de residuos.¹ En consecuencia, se las considera socias prioritarias en los sistemas de logística inversa.² Además de conseguir reconocimiento como actoras de las cadenas de gestión y reciclaje de residuos, las personas recicladoras de las cooperativas logran mejores condiciones de trabajo e ingresos; por ejemplo, ahora separan el material que recogen en almacenes equipados, no en las calles o en vertederos como antes. Son las autoridades locales u otras partes asociadas quienes les facilitan estos almacenes, siempre y cuando se organicen en cooperativas. Como dichas cooperativas recolectan y separan los materiales reciclables de manera conjunta, las personas recicladoras pueden venderlo a mayor escala, con lo que generan precios más elevados para toda la membresía.³

En Brasil, la recolección selectiva (residuos separados o segregados desde que se desechan) forma parte de la gestión de residuos, definida como un servicio de saneamiento que, en su conjunto, significa un servicio público bajo la responsabilidad de las autoridades locales. Los municipios pueden contratar a operadoras privadas –una empresa o una cooperativa de personas recicladoras– para brindar este servicio. Por ley, las cooperativas pueden ser contratadas en un proceso legal simplificado, que desafortunadamente solo ocurre en menos de 10% de los municipios brasileños.⁴



Después de la recolección selectiva casa por casa con carros manuales, el material recogido se empaqueta en camiones para transportarlo a los sitios de separación y embalaje. Cooperativa “CooperRegião”, en Londrina, Paraná, Brasil, 2018. Foto: Archivos del MNCR

¹ “Recolección selectiva” es el término comúnmente utilizado en los sistemas de gestión de residuos brasileños para la recolección a domicilio de residuos ya separados.

² “Logística inversa” (Logística Reversa, en portugués) es el término utilizado para la Responsabilidad Extendida del Productor en la Política Nacional de Residuos Sólidos de Brasil.

³ Se puede acceder a información detallada acerca de las cooperativas de personas recicladoras de Brasil en las siguientes publicaciones:

- Jutta Gutberlet, “Cooperative urban mining in Brazil: Collective practices in selective household waste collection and recycling” [La minería urbana cooperativa en Brasil: prácticas colectivas en la recolección selectiva de residuos domésticos y el reciclaje], *Waste Management*, vol. 45, pp. 22-31, noviembre de 2015. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2015.06.023>.
- J. Gutberlet, “Solidarity economy and recycling co-ops in São Paulo: micro-credit to alleviate poverty” [Economía solidaria y cooperativas de reciclaje en São Paulo: microcréditos para aliviar la pobreza], *Development in Practice*, vol. 19, núm. 6, pp. 737-751, 2009. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09614520903026892>.
- J. Gutberlet, “Empowering collective recycling initiatives: Video documentation and action research with a recycling co-op in Brazil” [Empoderando las iniciativas colectivas de reciclaje: documentación en video e investigación de acción con una cooperativa de reciclaje en Brasil], *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 52, pp. 659–670, febrero de 2008. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921344907001760>.

⁴ Para más información sobre la forma en que se incluye a las personas recicladoras brasileñas en la gestión de residuos, puede consultar esta publicación: Jacqueline E. Rutkowski y Emilia W. Rutkowski, “Expanding worldwide urban solid waste recycling: The Brazilian social technology in waste pickers inclusion” [Expandiendo el reciclaje de residuos sólidos urbanos alrededor del mundo: la tecnología social brasileña en la inclusión de las personas recicladoras], *Waste Management & Research*, vol. 33, núm. 12, pp. 1084-1093, octubre de 2015. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0734242X15607424>.

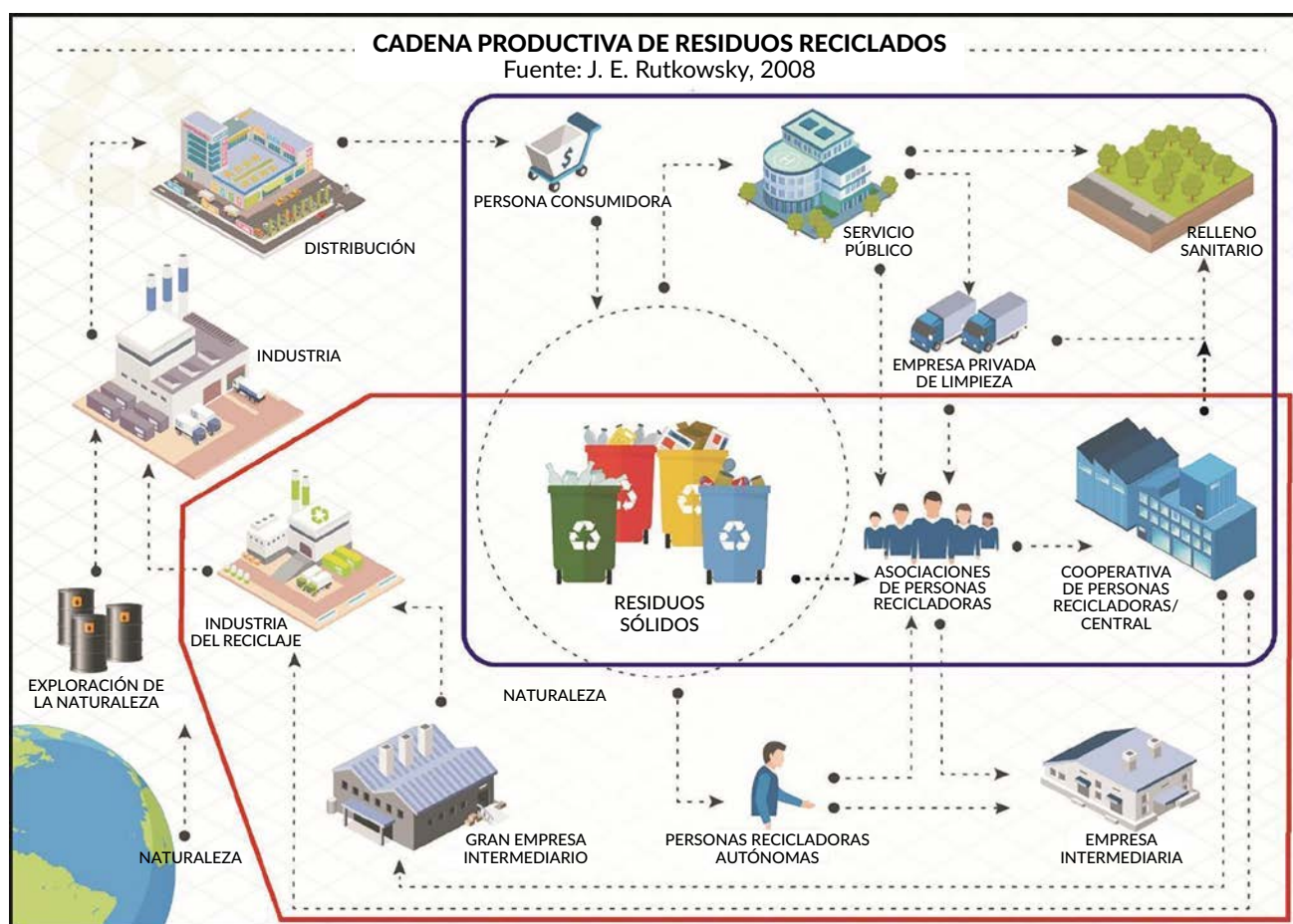
Movimiento de materiales reciclables a lo largo de la cadena

La ilustración n°1 muestra las diversas formas en que los materiales circulan a lo largo de la cadena de reciclaje o eliminación. Particularmente en las ciudades más grandes, las empresas privadas de limpieza son generalmente responsables de recolectar los residuos reciclables casa por casa y las cooperativas de personas recicladoras se encargan de la clasificación, el enfardado y la comercialización del material, actuando como Centros de Recuperación de Materiales.⁵

En muchas ciudades donde las autoridades locales no han implementado una recolección selectiva, los materiales reciclables se recogen como “donativos” de particulares o instituciones públicas, quienes los separan para que una cooperativa o personas recicladoras autónomas se los lleven. En algunas ciudades, las personas residentes y las recicladoras utilizan una aplicación en sus teléfonos inteligentes para ponerse en contacto y organizar la recolección de materiales reciclables. Las personas recicladoras también suelen prestar servicios de recolección de reciclables a pequeñas empresas y condominios residenciales o para grandes eventos, como partidos de fútbol y fiestas en la vía pública.

Además del servicio de transporte y tratamiento previo al reciclaje, las personas recicladoras también ofrecen información sobre reciclamiento, educan a la ciudadanía para que separen los residuos al momento de desecharlos y la conciencian acerca de los beneficios ambientales y sociales de su propio trabajo.

Ilustración n°1. Cadena de suministro del reciclaje de residuos en Brasil



Nota de la ilustración n°1. La línea azul delimita la cadena de los servicios de gestión de residuos; la línea roja, la cadena de valor del reciclado. Las interconectan las cooperativas de personas recicladoras, que desempeñan un papel primordial en ambas. Fuente: Rutkowski y Rutkowski, 2017.⁶

⁵ Véase H. Purshouse et al. (31 de agosto al 2 de septiembre de 2017), Waste Sorting Social Technology in Brazilian Informal Materials Recovery Facilities [Tecnología social de clasificación de residuos en instalaciones informales de recuperación de materiales en Brasil], 15ª Conferencia Internacional de Ciencia y Tecnología Ambiental, Rodas, Grecia.

⁶ J. E. Rutkowski y E. W. Rutkowski, "Recycling in Brazil: Paper and Plastic Supply Chain" [El reciclaje en Brasil: la cadena de suministro de papel y plástico], Resources, vol. 6, núm. 3, p. 43, 2017. Disponible en <https://www.mdpi.com/2079-9276/6/3/43>.

Contexto y gobernanza de la logística inversa en Brasil Logistics

La Política Nacional de Residuos Sólidos de Brasil (Ley nº12.305/2010), aprobada en 2010, indica que los residuos de envases y embalajes se sujeten a la logística inversa, es decir el “conjunto de acciones, procedimientos y medios destinados a posibilitar la recolección y el retorno de los residuos sólidos al sector empresarial, para su reutilización, en su ciclo o en otros ciclos productivos, u otro destino final ambientalmente adecuado”.⁷ La responsabilidad de la implementación de la logística inversa debe compartirse entre “fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes [...] consumidores y [...] el poder público local”.

Las autoridades locales son responsables de implementar servicios de recolección selectiva y de adoptar otros procedimientos para reutilizar los residuos sólidos. Deben también trabajar con los agentes económicos y sociales con el fin de identificar e implementar medidas que permitan el retorno de estos residuos al ciclo productivo. Las empresas fabricantes (productoras) son responsables de implementar y operar el sistema de logística inversa a través de la “compra de productos o envases y embalajes usados [y] de establecer puntos de entrega de residuos reutilizables y reciclables”. La ley también ordena específicamente que “debe priorizarse la participación de las cooperativas de personas recicladoras” en el funcionamiento de la logística inversa, especialmente en el caso de los envases y embalajes posconsumo y en la recolección selectiva que realizan las autoridades locales.

En 2015, el gobierno brasileño firmó el Acuerdo Sectorial de Logística Inversa [para Envases y Embalajes]⁸ con una coalición de empresas de este sector industrial, incluidas veinte asociaciones en representación de 3 786 compañías de alimentos, bebidas, cosméticos, productos de limpieza, entre otras. El acuerdo establece objetivos para reducir gradualmente el vertido de envases y embalajes en los rellenos sanitarios: en 22% para 2018 y en 45% para 2031. Para ello, prevé la mejora de la infraestructura nacional de reciclaje en dos aspectos: invirtiendo en las instalaciones de las cooperativas de personas recicladoras e implementando puntos adonde los consumidores puedan llevar materiales reciclables.⁹ Finalmente, el acuerdo anima a las empresas a promover campañas de información y movilización de la ciudadanía para la correcta separación de los residuos de envases y embalajes.

Un acuerdo paralelo entre las empresas y el Movimiento Nacional de Catadores (MNCR, acrónimo portugués) de Brasil estableció que la inversión en las asociaciones y cooperativas de personas recicladoras se realizaría a través de la Asociación Nacional de Catadores (ANCAT, acrónimo portugués), quien representa formalmente al MNCR. La ANCAT es responsable de brindar asistencia técnica a las cooperativas para ayudarlas a diagnosticar, planificar e implementar soluciones que mejoren las condiciones de trabajo y la productividad; asistencia que, en gran parte, se traducirá en inversiones en equipos y el reacondicionamiento de las instalaciones de las cooperativas.

Hasta 2019, el acuerdo sectorial fue operado a través de una Secretaría Ejecutiva bajo el liderazgo de la asociación CEMPRE;¹⁰ actualmente, es dirigido por la coalición de empresas de envases y embalajes. El gobierno federal brasileño, mediante el ministerio del Medio Ambiente, tiene la responsabilidad de supervisar los resultados de dicho acuerdo.

Integración de las personas recicladoras en el sistema

La CEMPRE invitó al MNCR para que se le uniera en la negociación del acuerdo sectorial con representantes del ministerio del Medio Ambiente. Por ley, el proyecto de acuerdo debía someterse a una consulta pública para que se enmendase antes de entrar en vigor. No obstante, debido a las evidentes disparidades de poder, las personas recicladoras organizadas no pudieron influir en él de manera significativa a fin de instaurar disposiciones favorables para el gremio; por ejemplo, vincular el apoyo financiero que brindan las productoras a los costos reales de los servicios o dar autonomía a las personas recicladoras para asignar dichos fondos.

La colaboración entre productoras y cooperativas de personas recicladoras comenzó alrededor de 2010, cuando grandes empresas multinacionales –como Coca-Cola, Danone, Natura, Gerdau y Tetra Pak (entre otras)– empezaron

⁷ Ley nº12.305, 2010, que instituye la Política Nacional de Residuos Sólidos en Brasil, Art. 3º, Fracción XII.

⁸ O Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral (Acuerdo sectorial para la implementación del sistema de Logística Inversa para Envases y Embalajes en general).

⁹ En Brasil se conocen como “puntos de entrega voluntaria” de materiales reciclables (Pontos de Entrega Voluntária o PEV).

¹⁰ CEMPRE (Compromisso Empresarial Para Reciclagem, Compromiso Empresarial a favor del Reciclaje) es una asociación sin fines de lucro fundada en 1992 entre cuyos miembros se encuentran grandes productoras de residuos de envases y embalajes. La organización promueve iniciativas de responsabilidad social de las empresas, incluida la promoción del reciclaje y la reducción de residuos.

a ofrecer incentivos financieros a algunas cooperativas a cambio de información sobre las cantidades de residuos canalizados al reciclaje. Muchos años antes, la CEMPRE ya había declarado que “el catador es el principal agente de [reciclaje] en Brasil”.¹¹ La colaboración se debió a varios factores. En primer lugar, el MNCR tenía ya una historia de 20 años de lucha y movilización. Otro factor que influyó en la decisión de las productoras fue el clima político en el gobierno federal: el acuerdo sectorial se negoció bajo un gobierno progresista que apoyaba las reivindicaciones de los movimientos sociales como el MNCR.

Las colaboraciones entre productoras y organizaciones de personas recicladoras –muchas de las cuales siguen vigentes a pesar del giro a la derecha del gobierno federal en Brasil– funcionan a través de ONG o de firmas de consultoría contratadas por las productoras del sector para instrumentar mejoras en las cooperativas a cambio de datos de “producción”. Solo después del acuerdo sectorial, sin embargo, se estableció una relación más directa entre las empresas de envases y embalajes y las organizaciones de personas recicladoras. La ANCAT ha aumentado su participación en el sistema año con año, aunque sigue siendo solo una entre otras ONG y firmas consultoras que reciben recursos de la coalición y de otras empresas productoras.

Durante los últimos cinco años, la ANCAT ha llevado a cabo varios proyectos directamente vinculados a, o derivados del Acuerdo Sectorial de Envases y Embalajes, los cuales involucran anualmente a más de 5 000 personas recicladoras organizadas en unas 300 cooperativas con sede en cien ciudades diferentes. Estas cooperativas han recibido apoyo financiero para incrementar sus capacidades mediante la adquisición de equipos y para articular colaboraciones locales con, por ejemplo, los gobiernos municipales.

Transparencia, responsabilidad y equidad

Con el propósito de garantizar la transparencia de la información relativa al sistema de logística inversa, la ANCAT gestiona una base que registra los datos de producción mensual de cada una de las cooperativas a las que apoya.¹² Estos registros se obtienen a partir de los acuses que reciben las cooperativas cuando venden los envases y embalajes de papel, cartón, plástico, vidrio y metal a las intermediarias o directamente a la industria. De este modo, es posible registrar cuántas toneladas de diferentes materiales reciclables se han desviado de los rellenos sanitarios en varias regiones de Brasil.

Dado que el objetivo del sistema de logística inversa está relacionado a la cantidad de residuos de envases y embalajes desviados de los rellenos sanitarios, las empresas deben confirmar que han canalizado “X” toneladas de estos materiales a la industria del reciclaje, es decir que no los han vertido en los rellenos sanitarios. Sin embargo, actualmente no hay ningún mecanismo establecido para supervisar de forma independiente el sistema de logística inversa. En su lugar, la coalición informa los resultados al Ministerio del Medio Ambiente, que a su vez pone los datos a disposición del público.

La suma de dinero que las empresas reembolsan a las cooperativas por sus servicios no está definida ni por el gobierno ni por los costos reales de los servicios ofrecidos. En lugar de ello, las empresas en lo individual o agrupadas organizan actualmente esquemas de logística inversa con determinadas cooperativas y establecen sus propias condiciones para la remuneración de las y los *catadores*. Las empresas de la coalición también definen con cuánto compensarán a ANCAT por la información registrada en la base de datos que gestiona dicha asociación.

No obstante, la coalición sí define las tarifas que debe pagar cada empresa en función de la cantidad de envases y embalajes introducidos en el mercado, aunque esta cifra no se comparte públicamente ni con el gobierno. La coalición también es responsable de administrar las tarifas que recauda de las empresas y de gestionar los diversos procesos relacionados al acuerdo sectorial. No obstante, la información relativa al tipo y número de envases y embalajes que las empresas introducen en el mercado no es divulgada o auditada ni por el gobierno ni por la sociedad; se discute únicamente entre cada productora y la coalición debido a supuesta confidencialidad comercial.

La coalición aporta anualmente recursos financieros a la ANCAT, que, a su vez, establece sus propios procedimientos internos para invertir en cooperativas. La asociación organiza, año con año, una especie de licitación nacional, a la que cualquier cooperativa puede presentarse, a cambio de datos, como posible beneficiaria de las inversiones de ANCAT. Sin embargo, dada la limitación de los recursos financieros disponibles, se puede apoyar a un número reducido de cooperativas por año. La ANCAT determina sus inversiones con base en ciertos aspectos legales y

¹¹ André Vilhena, Reunión de la Honorable Cámara de Diputados 0209/06, Brasilia: Departamento de Taquigrafía, 2006.

¹² Los datos de producción se refieren a la cantidad de diferentes materiales reciclables que una cooperativa vende cada mes, después de haber recolectado y clasificado el material en diferentes fracciones (polietileno de alta y de baja densidad, tereftalato de polietileno, polipropileno, cartón, papel blanco, papel mixto, aluminio, metal férreo y de otro tipo, etc.). Cada fracción, tras ser prensada y enfundada, se pesa y se vende a las intermediarias o a la industria. Por cada venta, se emite una factura indicando el peso de cada material. Una copia de esta factura es enviada a la ANCAT para alimentar su base de datos.

realiza una inspección para asegurar que las cooperativas estén efectivamente formadas por personas recicladoras, basándose en las evaluaciones de la coordinación del MNCR en las 27 Entidades Federativas de Brasil. En cada una de las cuales, existen personas recicladoras “afiliadas” al MNCR, quienes deben confirmar si una determinada cooperativa está organizada conforme a los principios de economía social y solidaria del MNCR, incluidas la autogestión, la toma democrática de decisiones, la transparencia interna y los derechos y deberes equitativos, incluyendo el pago.¹³ Este no es un procedimiento formal, pero, por supuesto, la persona representante del MNCR debe conocer la cooperativa para poder aprobar o desaprobar su afiliación.¹⁴

La suma que invierte la ANCAT está ligada a la capacidad de producción de cada cooperativa. En 2020, la asociación definió un monto a pagar por tonelada, dependiendo de la cantidad de reciclables procesados mensualmente en cada cooperativa. Este programa de inversión consume 78% de los fondos que recibe la ANCAT. El restante de los recursos aportados por la coalición (22%) se destina a la gestión del sistema, incluyendo los equipos coordinación nacional de personas recicladoras.

En las reuniones periódicas de la Coordinación del Movimiento Nacional, la ANCAT rinde cuentas al MNCR mediante presentaciones y discusiones de los resultados de su propia participación en el acuerdo sectorial. La Coordinación Nacional del MNCR está formada por 37 personas recicladoras seleccionadas en procesos de debate y deliberación en cada uno de los 26 Estados brasileños, en los que el MNCR se ha organizado, y en el Distrito Federal.

El impacto de la pandemia de la COVID-19

Las cooperativas se han visto gravemente afectadas por la pandemia de la COVID-19 porque la mayoría de las autoridades locales decidieron interrumpir la recolección selectiva por motivos de salud y porque numerosas intermediarias dejaron de comprar material debido a las reglas de aislamiento social obligatorio. Sin fuentes de ingresos alternativas, muchas personas recicladoras han tenido que hacer frente a una grave escasez de recursos, incluida la falta de alimentos. El MNCR llevó a cabo una campaña nacional de donativos para ayudarlas y, afortunadamente, las cooperativas que venían participando en el acuerdo sectorial recibieron apoyos de parte de las empresas, las cuales siguieron donándoles recursos aun sin recibir datos de producción a cambio.

Las fortalezas del sistema brasileño de logística inversa

1. El apoyo financiero que reciben las cooperativas de personas recicladoras contribuye a mejorar sus condiciones de trabajo y su productividad y, por lo tanto, a incrementar sus ingresos en lo individual, así como a brindar sostenibilidad a las cooperativas. Hasta cierto punto, este dinero remedia la falta de acceso a fondos de maniobra, un recurso inaccesible para las cooperativas en Brasil.
2. La trazabilidad del sistema de logística inversa está garantizada por dos bases de datos que registran las cantidades de cada material reciclable vendido en cada una de las cooperativas participantes. La ANCAT administra una de esas bases; y la coalición, la otra, donde también se ingresan datos de experiencias similares. La base de datos que administra la ANCAT también lleva el registro de los ingresos individuales de las personas recicladoras y de los precios del material vendido en cada región brasileña; sirvió igualmente de base para el Anuario Brasileño de Reciclaje,¹⁵ lanzado en 2018 con la intención de registrar anualmente las contribuciones de las personas recicladoras al reciclaje en Brasil. Además de generar un registro importante de las actividades de dichas personas, estos sistemas permiten a la ANCAT monitorear la recuperación de envases y embalajes de forma eficiente y confiable.
3. Los residuos de plástico, metal, papel y vidrio vendidos como reciclables por las cooperativas pueden ser declarados envases y embalajes, lo que facilita la implementación del sistema de logística inversa. El modo de

¹³ Las cooperativas de personas recicladoras suelen repartir todos los ingresos que obtienen de forma equitativa entre toda la membresía, independientemente del papel que cada una desempeñe. La cantidad pagada por hora trabajada es la misma para todas las personas recicladoras asociadas; algunas diferencias en la cantidad pagada mensualmente, cuando existen, están relacionadas al número de horas trabajadas por cada persona en el mes.

¹⁴ Hay algunos casos de cooperativas que fueron creadas por gente que se aprovecha de la escasa educación de las personas recicladoras para explotarlas. En estos casos, el MNCR suele actuar para empoderar a las personas recicladoras, capacitándolas y apoyándolas para que puedan apropiarse de la cooperativa.

¹⁵ ANCAT, Anuário da Reciclagem 2017-2018, Pragma Soluções Sustentáveis, 2018. Disponible en <https://cempre.org.br/wp-content/uploads/2020/11/2-Anuário-da-Reciclagem.pdf>

funcionamiento de las cooperativas asegura que la mayor parte de este material proceda de los hogares, donde se genera una gran parte de los residuos de envases y embalajes. Esto garantiza el principio ambiental de la Responsabilidad Extendida del Productor, que pretende aumentar los objetivos de reciclaje y la cantidad de envases y embalajes realmente desviados del relleno sanitario.

4. El sistema de logística inversa ha demostrado que las cooperativas tienen la capacidad de actuar como agentes sólidos en la cadena de producción del reciclaje. En 2018, el MNCR organizó UNICATADORES, una federación nacional de cooperativas de personas recicladoras; recientemente, constituyó una empresa social colectiva cuyo objetivo es intervenir en los mercados de reciclaje a nivel nacional para asegurar una distribución más equitativa de las ganancias de la cadena de valor y con ello generar recursos para nuevas inversiones. Su objetivo final es mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos de todas las personas recicladoras en Brasil. Se necesita apoyo financiero para llevar a cabo estas propuestas y se espera que el sistema de logística inversa y las colaboraciones con las productoras de envases y embalajes se traduzcan en un mayor apoyo para las cooperativas.

Los desafíos del sistema brasileño de logística inversa

1. Las sumas que pagan los productores no se basan en los costos de los servicios realizados por las cooperativas (recolección, clasificación, enfardado, almacenamiento, etc.), además de una debida remuneración, como ocurre normalmente cuando se paga por la prestación de un servicio. Esta remuneración es fundamental para garantizar la sostenibilidad de las cooperativas y del sistema de logística inversa en su conjunto. El MNCR plantea con frecuencia este tema a las empresas productoras, quienes, debido a la disparidad de poder entre las dos entidades, reiteradamente se niegan a responder o incluso a debatir. Tal desvinculación de los costos reales del reciclaje de envases y embalajes, con respecto a las sumas que financian las productoras del sector en los sistemas de REP, también ocurre en lugares como la UE.¹⁶ A pesar de las diversas diferencias, las productoras, dada su posición desproporcionada de poder en el acuerdo sectorial, pueden buscar reducciones de costos y definir las reglas del sistema que mejor les convengan.
2. La falta de involucramiento municipal en el sistema de logística inversa dificulta priorizar la inclusión de organizaciones de personas recicladoras y otorga más poder a las productoras para que establezcan reglas que las benefician y socavan su responsabilidad financiera vis a vis el sistema.
3. Tal como está implementado, el esquema actual de logística inversa no garantiza la inclusión de las personas recicladoras individuales, las que no son parte de una cooperativa. Algunas cooperativas, sin embargo, han tejido alianzas con personas no afiliadas para ofrecerles mejores precios por los materiales reciclables que las intermediarias y para proporcionarles otros tipos de apoyo en sus almacenes. El gran número de personas recicladoras no afiliadas subraya la necesidad de organizar nuevas cooperativas en todo Brasil (especialmente teniendo en cuenta que muchas personas todavía trabajan en vertederos informales).
4. Muchas de las actuales cooperativas de personas recicladoras necesitan mejorar sus destrezas de gestión y la infraestructura disponible, lo que requiere fondos de maniobra.
5. Desde que entró en vigor el Acuerdo Sectorial de Envases y Embalajes, Brasil ha vivido una constante agitación política que culminó con un golpe político en 2016. Una segunda fase del acuerdo, que las empresas productoras propusieron al gobierno, incluyó algunos de los cambios sugeridos por las personas recicladoras, como la ampliación del número de cooperativas y de ciudades que apoyar. Esta recomendación está siendo evaluada por el gobierno desde 2018; sin embargo, este último no ha determinado su posición y no ha invitado a las organizaciones de personas recicladoras a participar en la discusión de dicha fase. Por otro lado, algunas propuestas alternativas presentadas por la industria de gestión de residuos, que favorecen la incineración y una mayor reducción de costos para las empresas, basada en “certificados de reciclaje”, ganan fuerza de manera incesante.

¹⁶ Véase J. E. Rutkowski, “Inclusive Packaging Recycling Systems: Improving Sustainable Waste Management for a Circular Economy” [Sistemas inclusivos de reciclaje de envases y embalajes: mejorar la gestión sostenible de los residuos para una economía circular], *Detritus*, vol. 13, pp. 29-46, 2020. Disponible en <https://doi.org/10.31025/2611-4135/2020.14037>

Recomendaciones para un sistema más inclusivo de logística inversa

- Es necesario que los municipios se incorporen al sistema de logística inversa, ya que son legalmente responsables de la recolección selectiva de los residuos sólidos urbanos. Sin embargo, su incorporación no debería suponer la exclusión de las personas recicladoras. Las autoridades locales deberían contratar a las cooperativas de estas personas como proveedoras de servicios, garantizando su participación en la recolección selectiva y en los pagos obtenidos de parte de las productoras por los servicios de clasificación. Esto es fundamental no sólo como una cuestión de justicia ambiental, sino también para mantener los resultados positivos derivados de incluir a las personas recicladoras en la gestión de residuos y en un sistema de logística inversa.¹⁷
- Las organizaciones de personas recicladoras deberían ser incluidas en las negociaciones con las empresas y el gobierno para actualizar y ampliar el sistema de logística inversa.
- El sistema de logística inversa debería abarcar todos los materiales que generan las empresas productoras, a quienes debería exigirse que informen plenamente de la generación y recuperación de sus materiales.
- Las sumas que pagan las empresas productoras a las personas recicladoras y cooperativas deberían basarse en los costos de los servicios brindados (recolección, clasificación, enfardado, almacenamiento, etc.); deberían también incluir apoyo financiero para establecer nuevas cooperativas, capacitar tanto las actuales como las de reciente creación y mejorar los sistemas y la infraestructura.
- Las cooperativas de personas recicladoras deberían tener prioridad en la contratación dentro del sistema. El trabajo social adicional que las cooperativas realizan, cuando incluyen a personas recicladoras no afiliadas en sus actividades, debe ser reconocido y debidamente remunerado.
- No debería permitirse que el sistema incentive la incineración o el reciclaje químico.



Una carga de materiales reciclables para su entrega a la industria. Cooperativa “ASCAP”, en Nova Lima, Minas Gerais, Brasil, 2008. Foto: Gilberto Chagas/MNCR, ANCAT.

¹⁷ Una propuesta de cómo podría lograrse esta inclusión se describe en J. E. Rutkowski, “Inclusive Packaging Recycling Systems” [Sistemas inclusivos de reciclaje de envases y embalajes], *Detritus*, vol. 13, pp. 29-46, 2020. Disponible en <https://doi.org/10.31025/2611-4135/2020.14037>.

ACERCA DE GLOBAL REC

La Alianza Mundial de Recicladoras y Recicladores es un proceso de articulación entre miles de organizaciones de personas recicladoras, apoyado por WIEGO, en más de 28 países especialmente de América Latina, Asia y África. Visite www.globalrec.org

ACERCA DE WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, en conjunto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite espanol.wiego.org

ACERCA DEL MNCR - MOVIMIENTO NACIONAL DE CATADORES DE BRASIL

El MNCR es un movimiento orientado a la formulación de políticas y a la acción, fundado en 2001, que busca organizar a las personas recicladoras de Brasil en su lucha por derechos y reconocimiento, en tanto actores de la cadena de valor de los servicios de reciclaje y gestión de residuos. Visite www.mnccr.org.br

ACERCA DE ORIS - OBSERVATORIO DE RECICLAJE INCLUSIVO Y SOLIDARIO

ORIS es una red interdisciplinaria de acción e investigación organizada en 2012 por personas académicas y profesionales técnicas de varias instituciones. Busca generar soluciones para que los residuos sólidos se traten con una perspectiva socio-ambiental, basada en conocimientos teóricos y prácticos. ORIS apoya al MNCR en la resolución de las restricciones técnicas que pudieran enfrentar las personas recicladoras, en tanto proveedoras de servicios de gestión de residuos.

