

Papiers de Recherche | Research Papers

En busca de los comunes urbanos La gestión conflictiva de los residuos en Brasil

Jérémie CAVE

Octubre 2018

Para citar este artículo:

CAVE, J. (2018), "En busca de los comunes urbanos: La gestión conflictiva de los residuos en Brasil", *Papiers de Recherche AFD*, n° 2018-82, Octubre.

Contactos AFD:

Stéphanie LEYRONAS (leyronass@afd.fr)

Irène SALENSON (salensoni@afd.fr)

Papiers de Recherche de l'AFD

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les Papiers de Recherche de l'AFD n'en exclut aucune autre.

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable. Présente sur quatre continents à travers un réseau de 72 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète. En 2014, l'AFD a consacré 8,1 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

Les *Papiers de Recherche* sont téléchargeables sur : <https://www.afd.fr/fr/ressources>

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

Agence Française de Développement (AFD), a public financial institution that implements the policy defined by the French Government, works to combat poverty and promote sustainable development. AFD operates on four continents via a network of 72 offices and finances and supports projects that improve living conditions for populations, boost economic growth and protect the planet. In 2014, AFD earmarked EUR 8.1bn to finance projects in developing countries and for overseas France.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

AFD Research Papers can be downloaded from: <https://www.afd.fr/en/ressources>

AFD, 5 rue Roland Barthes

75598 Paris Cedex 12, France

✉ ResearchPapers@afd.fr

ISSN 2492 - 2846

En busca de los comunes urbanos: La gestión conflictiva de los residuos en Brasil

Jérémie CAVE, Consultor

Resumen

Con base en las investigaciones empíricas en el área metropolitana de Vitória (Brasil), aquí analizamos la gestión conflictiva de los residuos urbanos bajo el ángulo de los bienes comunes. En efecto, la implementación del servicio público de recolección selectiva suscita choques entre los agentes (públicos y privados) del servicio municipal y los recolectores (formales e informales). Al poner de manifiesto la dinámica propia de un yacimiento común de recursos (YCR) ostromiano, mostramos que puede ser fecundo aprehender el yacimiento urbano de residuos como un YCR. Más allá de esto, la movilización de la noción de derechos de uso permite, a la luz de las iniciativas de regulación emprendidas en Vitória, considerar un servicio semi-decentralizado de los residuos.

Palabras claves: residuos, conflictos de apropiación, comunes, derechos de uso, Brasil

Classificación JEL: 013, 017, 018, 019, Q20, Q28, Z13

Versión original: Francés

Aceptado: Octubre 2018

I. Introducción

La apelación “bienes comunes” se refiere la mayoría de las veces a los recursos naturales y puede parecer sorprendente movilizar esta noción para designar los residuos, estos desechos producto de las actividades humanas, fuente potencial de contaminación y de enfermedades. Sin embargo, en sociedades urbanas caracterizadas por fuertes desigualdades socioeconómicas, la noción de residuo no es unívoca. El residuo aparece como un objeto “bipolar” (O’Brien, 1999): a veces desecho, a veces recurso (Bertolini, 1992). Particularmente en Brasil, uno de los países cuyo coeficiente de Gini - que mide las diferencias en las disparidades de ingresos de un país - está entre los más altos del mundo (51,5 en el 2014, según el Banco Mundial¹), las basuras de los ricos pueden ser percibidas como unos recursos por los más pobres.

Esta naturaleza dual está relacionada con una doble característica de los residuos. Ante todo, los residuos son por definición objetos abandonados: el residuo es un “bien sin dueño” (Bertolini, 1999). En derecho romano, son *res derelicta*: cosas que le pertenecieron a alguien pero que ahora fueron abandonadas por su dueño². La segunda característica resulta de esta definición: la naturaleza de los residuos no es intrínseca. Un mismo objeto puede ser percibido tanto como un desecho o como un recurso según que esté usado o no, según la persona que lo aprecia: “El estatuto del residuo es cambiante: el bien se convierte en un residuo si es abandonado, y si es reapropiado se convierte de nuevo en un bien privado” (Lupton, 2011).

Acorde con esta naturaleza contingente y con la toma de conciencia ambiental, la gestión contemporánea de los residuos urbanos³, ya no consiste únicamente en neutralizar una amenaza, sino cada vez más, en valorizar un recurso. Dicho de otro modo, el servicio municipal de gestión de residuos ya no se limita a gestionar un bien público (o más bien un *mal* público, la basura), sino también bienes privados (los recursos). De manera que no sorprende si en la “literatura gris” de las instituciones internacionales, el tipo de bien económico⁴ que representa el servicio de gestión de residuos no esté claro: ¿Se trata de un servicio público acompañado de un impuesto? ¿O de una actividad mercantil generadora de ingresos? La caracterización económica de este servicio municipal no es fácil. En un informe del Banco Mundial que data de 1994, destinado a orientar los ámbitos de intervención potencial para empresas privadas en la gestión de los residuos de los países del Sur, se había propuesto una separación de las distintas tareas.

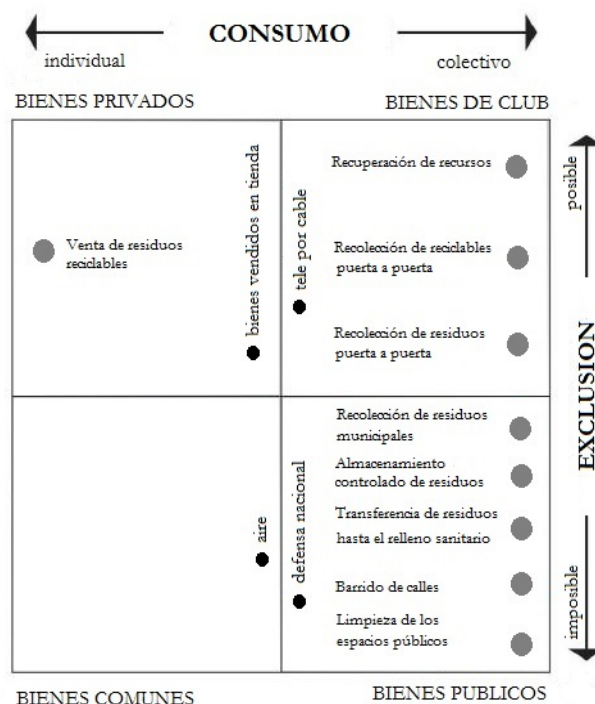
¹ <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

² *Res communis* designa lo que le pertenece a todo el mundo; *res nullius* corresponde a una cosa que no le pertenece a nadie.

³ Lo que llamamos “residuos urbanos” está constituido por los residuos colectados por el servicio público, es decir los residuos de las comunidades locales así como los residuos domésticos y los de los comercios y oficinas.

⁴ La teoría económica de los bienes públicos trata de caracterizar los tipos de bienes que el mercado - que supuestamente debe repartir lo mejor posible los recursos raros - no produce sino en una cantidad sub-óptima, para los cuales, se requiere por consiguiente una intervención del Estado (Samuelson, 1954). La distinción entre no-rivalidad y no-excluible sólo fue introducida más adelante (Demsetz, 1970; Head, 1962).

Figura 1: Bienes públicos y bienes privados en la gestión de los residuos



Fuente: Banco Mundial, 1994.

La tipología propuesta por los expertos del Banco Mundial permite resaltar las características económicas de las diversas secciones de este servicio municipal: la mayoría pertenecen al bien público (barrido de las calles, enterramiento de los residuos...), otras (en particular la recogida puerta a puerta) son asimiladas a bienes club (bienes reservados)⁵, y una sola tarea, (la reventa de residuos reciclables) es identificada como un bien privado. En esta tipología, ninguna etapa de la gestión de los residuos se presenta como si tuviera las características de un bien común.

Al contrario de este enfoque que consiste en “segmentar” (*unbundle*) el servicio para analizar sus componentes, proponemos adoptar una visión holística. Antes de caracterizar el servicio, puede resultar útil aprehender finamente el objeto en sí mismo. Con el fin de salir del modo de pensamiento binario con respecto al objeto residuo - que en últimas se refiere a una oposición entre bien privado (residuo-recurso) y “mal” público (residuo-basura)-, también puede ser fructífero razonar a escala del yacimiento urbano de residuos.

⁵ Un bien de club es un tipo de bien cuyo consumo cumple el principio de no rivalidad pero que tiene la posibilidad de volverlo excluible. Por ejemplo: una carretera con peaje.

En la práctica, la implementación del servicio municipal de gestión de residuos dista de ser una gestión “en bien común”. En las ciudades del Sur, la pretendida “modernización” del servicio conlleva la exclusión de los agentes del sector informal. Por todo lado, los yacimientos urbanos de residuos enfrentan a una pluralidad de actores: autoridades municipales, empresas privadas, recicladores informales, grupos industriales, asociaciones, etc. Su punto común es que todos codician, como mínimo, los residuos secos (metales, papeles y cartones, plásticos). Con la introducción de la recolección selectiva, en efecto, los poderes públicos consideran los residuos - en lo posible - ya no como simples desechos sino como recursos. Por consiguiente, el servicio municipal rivaliza con los actores que hasta ahora ocupaban - o desean penetrar en - este mercado. Esta situación en la que convergen codicias de actores cuyos estatus son heterogéneos, desemboca en conflictos de apropiación, que la mayoría de las veces se producen en detrimento de los actores más vulnerables.

Según los términos de la economía pública ostromiana, estos conflictos de apropiación pueden interpretarse como los síntomas de una situación de sobreexplotación de un recurso, en un sector cuyos derechos de propiedad no están claramente definidos. ¿Por lo tanto, el concepto de yacimiento común de recursos (YCR)⁶ (Ostrom, 1990) ofrece acaso un marco analítico fecundo para aprehender estos conflictos?

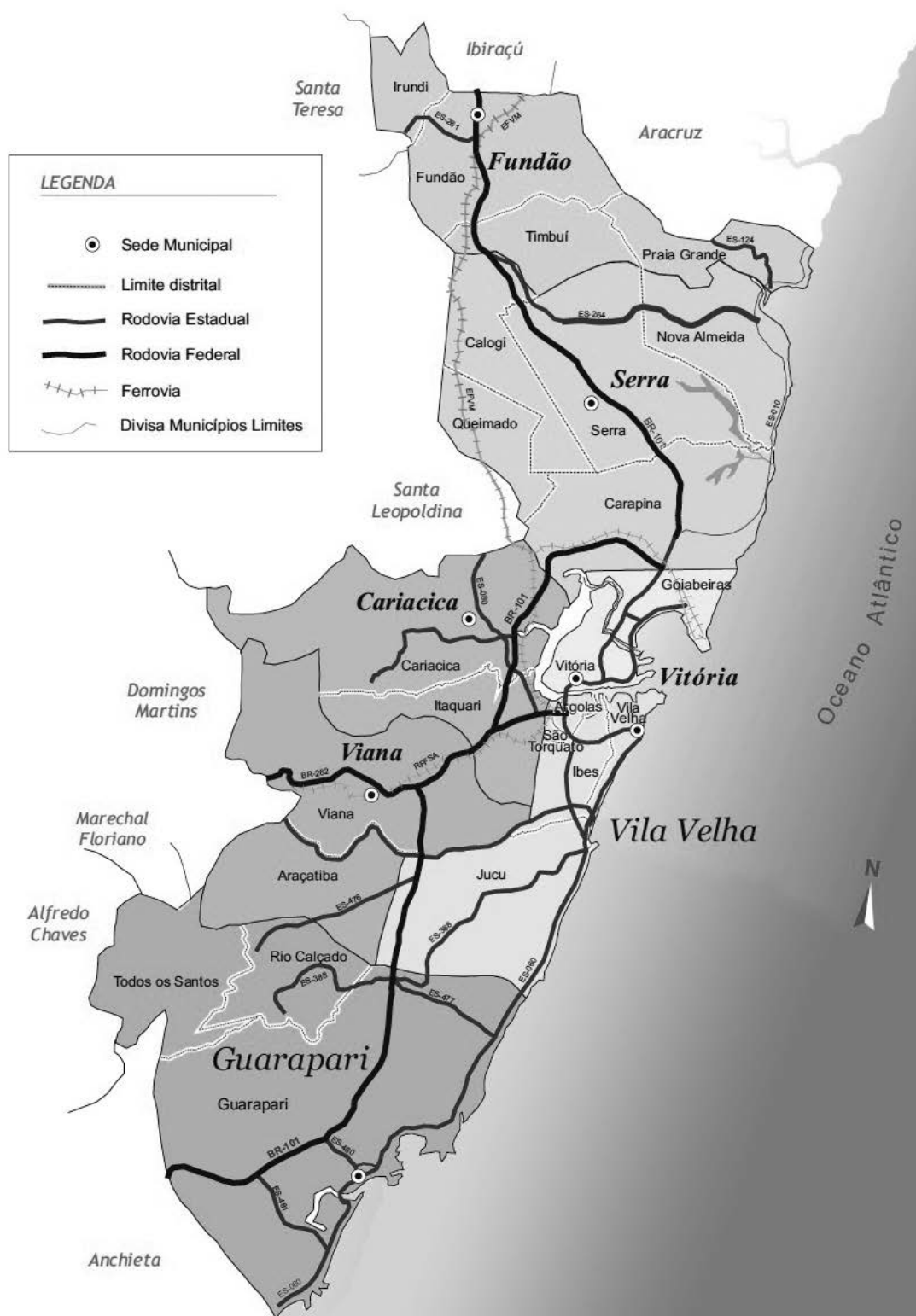
Procederemos en tres tiempos. Primero, restituiremos la observación empírica de los conflictos de apropiación de los residuos en la ciudad de Vitória. Aquí nos apoyamos en un estudio llevado a cabo en Brasil en el marco de la investigación doctoral del autor (Cavé, 2015). Con base en un enfoque hipotético-deductivo, el material empírico fue recopilado a lo largo del año 2010 mediante ochenta entrevistas cualitativas y semi dirigidas de una hora y media en promedio (casi todas individuales), realizadas a todos los tipos de actores que trabajan en el sector de los residuos municipales. En un segundo momento, utilizaremos la dialéctica flujo/stock (Ostrom, 1990) para revelar la dinámica interna de un yacimiento urbano de residuos. Por último, propondremos una lectura de la experiencia de arbitraje lanzada en Vitória como un proceso de asignación de derechos de uso (Varone *et al.*, 2008 ; Gerber *et al.*, 2009), correspondiente a un modo de regulación de una YCR.

II. Conflictos de apropiación de los residuos en Vitória

Vitória es la capital de Espírito Santo, en el litoral sureste del Brasil. Debido a su actividad como puerto industrial, la ciudad se desarrolló mucho a tal punto que hoy en día forma, con otros seis municipios, la región metropolitana Grande Vitória, un área metropolitana de 1,3 millones de habitantes.

⁶ En inglés: *common pool resources* (CPR).

Figura 2: La região metropolitana Grande Vitória

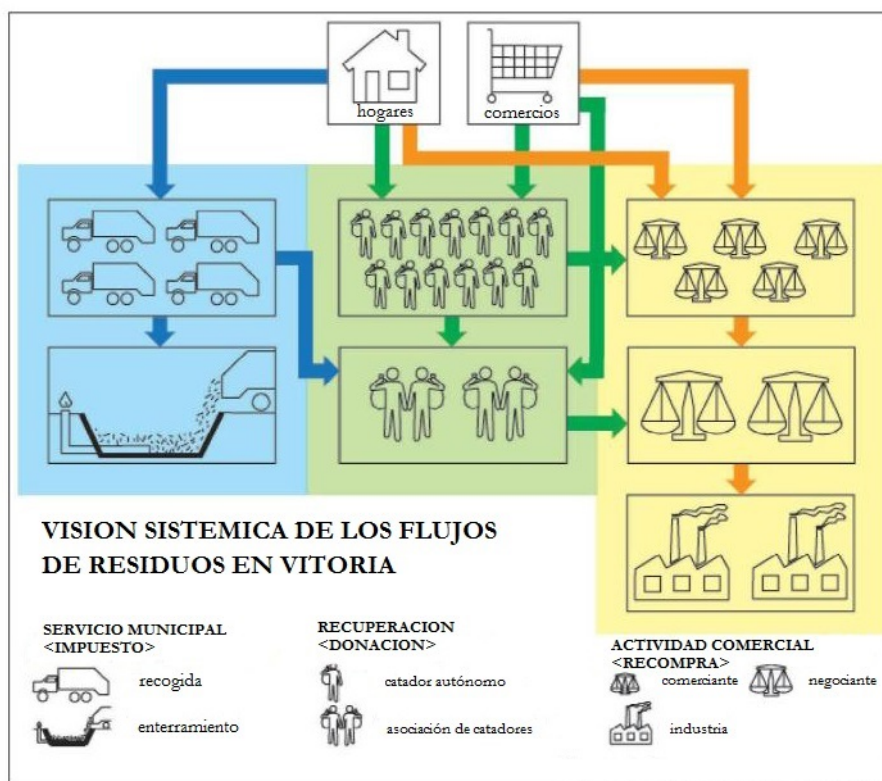


Fuente: Instituto de Apoio à pesquisa e ao desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES).

2.1 Tres tipos de dispositivos de gestión de los residuos

En Vitória, se despliegan dispositivos con lógicas distintas alrededor de los montones de basuras (fig.3):

Figura 3: Diagrama de los flujos de residuos en Vitória



Fuente: Cavé, 2015.

El servicio público municipal (izquierda) se concentra principalmente en la evacuación y en el vertedero controlado.

Unos *catadores*⁷ se reagruparon en asociaciones (centro). Algunos municipios les confían el producto de la recolección selectiva, pero estas asociaciones tienen asimismo su propia red de proveedores (supermercados, administraciones, etc.). Además, numerosos *catadores* independientes continúan activos, recuperando gratuitamente los residuos reciclables en las basuras.

Comerciantes de cercanía compran los residuos secos de los habitantes y de los *catadores* independientes (derecha). Negociantes de mayor tamaño compran las existencias de estos pequeños comerciantes, de las asociaciones de *catadores* y también se aprovisionan directamente con empresas. Finalmente, el conjunto de los residuos secos transitan a través de estos negociantes locales antes de ser vendidos a industriales de otros Estados, lo que demuestra una fuerte imbricación entre actores formales e informales.

⁷ *Catadores* es el término brasileño para designar a los "recicladores de residuos" o cartoneros.

Es así como surgen tres ámbitos de gestión de los residuos: uno gobernado mediante un impuesto (servicio municipal), el otro mediante intercambios mercantiles (recuperación) y, entre estos dos polos, un espacio de don, ocupado por los *catadores*. Estos tres sectores coexisten a nivel del área metropolitana y mantienen intercambios entre ellos. Estos conjuntos de agentes y dispositivos diversos son tanto complementarios como contradictorios, pero siempre imbricados. Todos tienen en común que codician los residuos reciclables.

2.2 Los conflictos de apropiación en Vitória

La introducción de la recolección selectiva en Vitória reveló la falta de reglas compartidas. Se produjo una gestión “conflictiva” (Schindler *et al.*, 2012) y “conflictos de apropiación” (Cavé, 2014). Fue así como estallaron peleas en un barrio residencial de Vitória entre agentes de la recolección selectiva y *catadores* informales. Más allá de este incidente sintomático, se pueden distinguir tres tipos de conflictos.

2.2.1 Operadores de recolección contra recicladores informales

Las asociaciones de *catadores* y demás actores de la cadena de reciclaje tienen todo interés en amplificar la valorización de los residuos domésticos. Ellos consideran los residuos secos como recursos y los adquieren ya sea gratuitamente, o bien al cabo de una transacción mercantil. En cuanto a los operadores privados del servicio municipal, son remunerados proporcionalmente al tonelaje colectado. Por eso mismo, estos últimos identifican el conjunto del yacimiento de residuos como una fuente de ingresos. Por ende, el operador privado del servicio municipal tiene todo interés en mantener en un alto nivel los flujos de residuos destinados al enterramiento y minimizar el desvío hacia canales de valorización. Su misma lógica contractual lo lleva a oponerse a la actividad de los recicladores.

2.2.2 Catadores contra la recolección selectiva municipal

La actividad informal de recuperación de los residuos secos era hasta ahora ignorada – o dicho de otro modo, tolerada – por las autoridades municipales. Era más bien benéfica en la medida en que liberaba los camiones municipales de la recolección de parte de las basuras domésticas. Sin embargo, a partir del momento en que la municipalidad decide implementar el servicio de recolección selectiva, la actividad informal de recuperación de residuos secos por parte de los *catadores* se vuelve incómoda. En adelante, la selección del flujo operado por los *catadores* antes del horario de paso de los camiones, plantea un problema. La recolección selectiva municipal puede volverse muy onerosa, si anteriormente hay una selección informal de residuos reciclables. En efecto, es absurdo desplegar un dispositivo destinado a captar específicamente los residuos secos de los hogares si los residuos más costosos ya fueron sacados con anterioridad.

2.2.3 Negociantes contra asociaciones de catadores

Desde hace años, cierto número de establecimientos administrativos y comerciales acostumbraban deshacerse de sus residuos de empaque (papeles, cartones, plásticos, metales), dándoselos a los *catadores*, lo que para ellos representaba una fuente de ingresos. Además de que se hacía un acto de caridad, era una forma práctica de resolver un problema logístico. Sin embargo, desde el 2006, los establecimientos comerciales tienen la obligación de elaborar un plan de gestión de sus residuos (decreto n° 5.940). Esto implica tenerle que pagar a un proveedor para asegurar la evacuación de sus desechos hacia un lugar adecuado. Para compensar este nuevo gasto, los supermercados, los centros comerciales e industrias, paulatinamente dejaron de entregarles los desechos secos a los *catadores*: en adelante, se los “venden” a negociantes. Estos últimos instalan un contenedor en sus instalaciones y regularmente pasan a recoger el contenido.

Estos tres casos de lógicas divergentes - incluso conflictivas - sugieren que las tentativas de formalización de los *catadores* (es decir la creación de asociaciones que tengan un acuerdo con el municipio) puedan provocar conflictos en vez de una pacificación de la situación. Ahora bien, el arbitraje de estos conflictos es delicado puesto que los residuos son *res derelicta*: no le pertenecen a nadie. En la legislación, las autoridades municipales tienen la “responsabilidad” de manejar los residuos, pero no por eso son sus propietarios.

III. El yacimiento urbano de residuos como YCR

Teniendo en cuenta este vacío jurídico, es oportuno preguntarse si una comprensión conceptual de los residuos como recurso común, no permitiría resolver los conflictos de apropiación observados.

3.1 ¿Los residuos urbanos, bienes comunes?

Algunos investigadores han tratado de analizar la problemática de los residuos urbanos en las ciudades del Sur desde el punto de vista de los bienes comunes.

Desde 1993, dos investigadores indios interesados en la “*tragedy of waste*” de Calcuta, subrayaban la actividad considerable de los “*ragpickers*” de la ciudad (Bose y Blore, 1993). Frente a esta situación, ellos se preguntaban si los dispositivos informales de gestión de los residuos no colmaban un “vacío” de derechos de propiedad. Según ellos, los derechos de propiedad y de acceso existían, habían sido negociados y se trataba de reconocerlos. Por lo tanto, invitaban a considerar los residuos como bienes privados. En un artículo más reciente, Bharati Chaturvedi y Vinay Gidwani, considerando que el municipio es dueño de los residuos, plantean la siguiente pregunta: “¿Quién controla el derecho a la basura?” (Chaturvedi y Gidwani, 2010). Ellos consideran que los *wastepickers* tienen la misma legitimidad que los otros actores para reclamar estos derechos. De ese modo, en lugar de una privatización a favor de las empresas privadas, los autores recomiendan una “*privatization-from-below*” (Chaturvedi & Gidwani, 2010).

En Melbourne se utiliza el mismo marco de lectura para analizar formas de impugnación de la propiedad (Lane, 2011). Ruth Lane observa que el imperativo de valorización de los residuos termina siendo una transferencia de la propiedad de los residuos a los recicladores industriales. Ahora bien, ella constata que en la práctica, múltiples procesos de recuperación hacen del yacimiento de residuos un “bien común informal” (Lane, 2011). En la práctica, es difícil hacer cumplir la prohibición de la recuperación y se producen choques entre recicladores y operadores privados de recolección. Los operadores privados desearían que se les garantice su derecho de recolección exclusivo con el fin de maximizar sus ingresos, mientras que a los recicladores les gustaría ser titulares de un permiso oficial para protegerse ante los conflictos.

Estos diferentes artículos identifican con justeza los residuos “secos” como bienes que *de facto* se volvieron privados. Sin embargo, el resto de los residuos no está calificado. La articulación entre valorización - de los residuos-recurso la flor y nata - y neutralización⁸ - de los residuos-basuras - nunca se ha intentado. Chaturvedi y Gidwani razonan como si la totalidad de los residuos fueran reciclables, lo que facilita esta visión del yacimiento en su totalidad como un recurso común. No se evoca el tema del destino de los residuos no valorizables. Dicho de otro modo, la importancia que se le da al asunto de los *wastepickers* impide considerar el conjunto del servicio.

En suma, la focalización de los autores sobre la recuperación los lleva a evacuar toda una parte del sector para concentrarse exclusivamente en la “crema” del yacimiento, la que suscita la codicia: los residuos reciclables. Ahora bien, los recuperadores consideran como recurso “sólo una parte” del yacimiento de residuos.

3.2 Un análisis en términos de stock y de flujo

Para no reproducir la amalgama que consiste en asimilar el conjunto del yacimiento urbano de residuos a su parte más valorizable y lucrativa, puede ser útil razonar en términos de stock y de flujo.

3.2.1. Considerar el stock y los flujos de residuos juntos

Ciertamente, una parte del yacimiento de residuos producidos por los ciudadanos en el Sur es rápidamente recuperada o comprada y nunca va a un vertedero. Estas fracciones del yacimiento tienen un valor suficientemente importante y manifiesto para nunca dejarlo mucho tiempo abandonado. Estas pueden ser asimiladas a flujos. La otra parte del yacimiento, es abandonada y rechazada de forma duradera. Sólo las autoridades municipales se preocupan por ella. Esta sección del yacimiento, cuyo valor es nulo e incluso negativo, corresponde a un stock.

Flujo y stock están mezclados y forman el yacimiento de desechos. Ahora bien, elemento fundamental de este enfoque sistémico, esta contigüidad suscita contagios. La mezcla - por la corrupción de las propiedades específicas de los elementos que están en contacto - contribuye a crear basura. Por ejemplo, una hoja de papel blanco, colocada al lado de un pedazo de tomate

⁸ Es decir su evacuación y su enterramiento.

podrido, rápidamente se humedece y queda inutilizable como hoja de papel. Se vuelve basura. Dicho de otro modo, la mezcla hace que algunos materiales que hubieran podido ser flujo terminen por convertirse en stock sin valor.

3.2.2. El flujo y el stock en los YCR ostromianos

El concepto de yacimiento común de recursos (Ostrom, 1990), es particularmente útil para analizar problemas de sobreutilización de un recurso. Elinor Ostrom define un YCR como un “sistema de recursos bastante importante para que sea costoso (pero no imposible) excluir a unos agentes del acceso a los beneficios relacionados con su utilización” (Ostrom, 1990). Este tipo de sistema de recursos puede relacionarse con sitios de pesca, mantos freáticos o incluso un estacionamiento. Un YCR tiene las características de un bien común: su suministro se caracteriza por la dificultad de exclusión, y al contrario de un bien público, su uso por un actor compromete su uso para otros actores (rivalidad). El aporte principal del concepto de YCR reside justamente en la distinción analítica que permite entre: el recurso como stock y el recurso como flujo. Cualquier sistema de recursos está formado por estos dos componentes interdependientes. El flujo de recursos corresponde a la extracción de unidades del stock de recursos, mientras que el stock se asimila a las unidades no extraídas del recurso.

Sin embargo, concebir el yacimiento de residuos como un YCR implica invertir la dinámica interna de un sistema tal: en los YCR descritos por Elinor Ostrom, el stock es necesario para la renovación del flujo; en el caso de los residuos es al contrario: el flujo viene acompañado de un stock que potencialmente puede dañar y que por ende, no debe crecer, pero del que nadie quiere apropiarse.

Dicho de otro modo, el peligro no reside en el agotamiento del stock, sino más bien en su crecimiento y diseminación descontrolada. Por lo tanto, el riesgo que representan los recicladores es que al extraer la parte más lucrativa del yacimiento, desequilibran el servicio municipal y por ende, ponen en peligro el vertido controlado de los últimos residuos.

IV. La gobernanza de un YCR *vía* la asignación de derechos de uso

En el área metropolitana de Vitória, el conjunto de los actores organizados colectivamente trata de superar el escenario de la gestión disputada con miras a elaborar un marco reglamentario para la valorización de los residuos. Para esto crearon una plataforma institucional de diálogo, que permite abordar los conflictos de apropiación.

4.1 Un proceso de regulación inédito en Vitória

Fue así como en el 2006 se crearon dos instituciones claves. El Consejo gestor de residuos de Espírito Santo, conformado por treinta y cinco instituciones públicas así como privadas, es un

escenario para debatir colectivamente los aspectos reglamentarios. El Programa Capixaba de materiales reciclables, definido como “política pública y promoción de negocios” es una plataforma de intercambio entre actores destinada a maximizar la valorización de los residuos.

Más allá, la dinámica de concertación llevó a los demás actores del sector a organizarse. Los negociantes y recicladores formales se asociaron en una red (Ecociência), cuyo objetivo es recuperar el conjunto de los residuos reciclables de las empresas para luego repartírselo. Por su lado, las siete asociaciones de *catadores* de la región metropolitana tratan de montar una central común de reventa de los reciclables. A escala del área metropolitana, el conflicto más arduo opone justamente a estas dos organizaciones. El reto de este conflicto es el producto de la recolección selectiva.

La idea de la red Ecociência consiste en asociar a los diferentes actores de la cadena de recuperación y reciclaje bajo una marca única. Entonces ya no tendrían que pagar para obtener ciertos residuos secos, sino que serían remunerados para gestionar el conjunto de los residuos que la empresa busca deshacerse. En esta óptica, Ecociência está haciendo lobby para obtener incentivos fiscales, un mejor acceso al crédito, y sobre todo, un derecho reconocido para ciertas secciones del yacimiento de residuos. Los responsables de la red de Ecociência pretenden incluir a los *catadores* en su iniciativa: “Emplearíamos catadores - ¡no queremos que sigan en la calle, en esta condición sub humana! – y prisioneros en libertad condicional. [...] Es la oportunidad de sacar a esta gente de la calle: se disfrazan de *catadores* para agredir, robar...” (Romário, reciclador de plásticos, Vitória, 07/05/2010).

Sin embargo, los partidarios de los *catadores* no se dejan engañar: “¿Dónde se ha visto que el capital gane el acceso a un recurso, y que luego lo suelte?” (Almeirinda, asistente social, Vitória, 10/08/2010). Los *catadores*, en vez de dejarse absorber por actores más poderosos, tienen el proyecto de formar una red con las demás asociaciones de la región metropolitana. El reto consiste en adquirir volumen y equipamientos para cobrar mayores ingresos de venta. Por ejemplo, vender materiales secos al por mayor genera mitad menos ingresos que si se separa el conjunto por tipo y por color.

Pese a este nudo conflictivo, un primer resultado de este proceso de regulación en el 2009, fue la adopción de una ley regional de gestión de los residuos; un año antes de la ley nacional el texto es una tentativa para satisfacer los intereses de unos y otros: el texto define el residuo como “un bien económico, generador de trabajo y recursos”.

4.2 Los derechos de uso como herramienta de regulación de un YCR

Según Ostrom, “los apropiadores [de recursos comunes] enfrentan problemas similares a aquellos que se presentan en la apropiación de bienes privados [rivalidad] y a otros que son comparables a los problemas inherentes con el suministro de bienes públicos [no excluible]” (Ostrom, 2010). Estos problemas son de dos tipos:

- el primero tiene que ver con la desaparición de las rentas y se refiere por ejemplo al riesgo económico en que se incurre cuando la recolección selectiva se despliega puerta a puerta,

mientras que al yacimiento se le extrajo ampliamente con anterioridad. Este primer problema se refiere, más allá, a “la manera de asignar una cantidad fija y temporalmente independiente de unidades de recurso [con miras a] reducir la incertidumbre y los conflictos relacionados con la asignación de los derechos” (Ostrom, 2010);

- el segundo problema consiste en la asignación de un acceso espacial o temporal al recurso y está relacionado con la lógica de las intercepciones de residuos constatada en el terreno: “Estos problemas surgen porque la distribución espacial y temporal de las unidades de recurso común es heterogénea” (Ostrom, 2010).

Debido a que los conflictos en Vitória se relacionan tanto con un grado de “incertidumbre” como de “heterogeneidad” en la distribución de unidades de recursos, el recurso a los derechos de uso surge como una pista prometedora.

4.2.1. El marco de análisis de los “régimenes institucionales de recursos”

En el 2009, unos investigadores propusieron completar el enfoque ostromiano de regulación de los derechos de propiedad con un análisis de las políticas públicas. Su propósito era entender los efectos de las regulaciones estatales en los usos sociales de los recursos. Fue así como elaboraron la noción de régimen institucional de recursos (RIR) (Varone *et al.*, 2008 ; Gerber *et al.*, 2009). En este marco, los autores rehabilitan la noción de derechos de uso, que adquieren la forma de un acceso privilegiado a un flujo de unidades de recurso. A diferencia de los derechos de propiedad, los derechos de uso definen “quien puede hacer qué uso y de que tanta cantidad del recurso bajo la forma de cuáles bienes y servicios derivados de éste” (Varone *et al.*, 2008). Por lo tanto, los derechos de uso se refieren a permisos de extracción de unidades de recursos, sin por ello conferir una plena libertad en la utilización del recurso.

La noción de régimen institucional de recursos es cercana a la del enfoque de los “niveles de derechos” (Schlager y Ostrom, 1992). Para estudiar el tipo de propiedad asociado a un yacimiento común de recursos, Edella Schlager y Elinor Ostrom proponen una definición de la propiedad descompuesta en cinco derechos repartidos entre dos niveles jerárquicos:

- un nivel inferior calificado de operativo, donde se sitúan los derechos de acceso al YCR y el derecho de extracción de unidades del recurso;
- un nivel superior llamado de decisión colectiva, donde se definen las reglas que se aplicarán a nivel operativo: los derechos de gestión, de exclusión y de alienación.

Gracias a esta distinción entre “derecho” y “reglas”, Schlager y Ostrom dan a pensar en formas de propiedad híbrida, que corresponden bien con la situación aquí considerada.

4.2.2. Un servicio semi descentralizado vía la asignación de derechos de uso

Los derechos de uso, fruto de una combinación de derechos privado y público, parecen idóneos para gestionar un YCR. En efecto, debido a que las intercepciones por parte de los *catadores* son ineludibles, a causa de las rupturas de carga del servicio y del valor de una parte de los materiales

correspondientes, la asignación de derechos específicos de uso podría ser una forma original de resolver los conflictos de apropiación. Este acto sería entonces oficial y garantizado. Sólo que la diferencia entre asignar derechos de propiedad y derechos de uso, reside en el hecho de que los apropiadores le rinden cuentas a un regulador sobre la trazabilidad del conjunto del flujo manejado a escala del territorio metropolitano. Puesto que es imposible excluir del usufructo de este común, es inútil prohibir los desvíos de flujo, pero sí es importante reconocerlos y reglamentarlos para garantizar el control del stock.

La inclusión del stock - con miras a su minimización - y de los flujos - con miras a su maximización - en el marco analítico de un YCR, sugiere la idea de un sistema de gestión semi descentralizada de los residuos. En un sistema así, las iniciativas extra gubernamentales de reciclaje no serían excluidas a favor de un servicio monopolístico centralizado y focalizado en el vertimiento final. Los *catadores* podrían ser incorporados como agentes locales capaces de extraer eficazmente - en la fuente - el mayor número de residuos posible. Sin embargo, estarían integrados siempre y cuando canalicen sus propios residuos hacia instalaciones de tratamiento centralizadas, para manejar convenientemente las externalidades sanitarias y ambientales. De este modo, la gestión del stock sería centralizada mientras que la gestión de los flujos sería descentralizada.

V. Conclusión

De esta manera, el yacimiento de los residuos puede pensarse como un “común” en la medida en que los residuos jurídicamente no le pertenecen a nadie (*res derelicta*). Sin embargo, la gestión de este recurso solo se vuelve un “bien común” a condición de que los distintos actores consensuen y negocien las reglas de uso. En este sentido, nos distanciamos con respecto al enfoque ostromiano de análisis de los determinantes de la acción colectiva. En efecto, en los trabajos de economía institucional sobre la gestión colectiva de un YCR, falta la inclusión de las relaciones de fuerza. Todo se describe como si los sistemas de reglas que surgen en el seno de las comunidades fueran el producto de deliberaciones entre actores iguales. Una mirada más impregnada de sociología y ciencia política detecta la fragilidad de este postulado. La historia de las comunidades es una historia de negociaciones entre actores mediante la asignación de recursos, una historia de conflictos y de formas de resolución de estos últimos; con mayor razón tratándose de interacciones entre grupos de actores urbanos cuyos estatutos son sumamente heterogéneos.

En los hechos, con frecuencia asistimos a la afirmación por parte de las autoridades municipales de un monopolio - a menudo inoperante, tal y como lo demuestran la acumulación de residuos en los espacios públicos y en las corrientes de agua de la mayoría de las ciudades del Sur y la muy poca valorización formal de los residuos⁹ - sobre el conjunto de los residuos de la ciudad. En el marco de los procesos contemporáneos de “modernización” de la gestión de los residuos, la exclusión de los *catadores* informales resulta en una desposesión sintomática de la transición no reglamentada de una economía lineal a una economía (más) circular.

⁹ Ver UN-Habitat, 2010 ; The World Bank, 2012 ; The World Bank 2018

Desde esta perspectiva, la idea de los residuos como bien común podría llevarnos a re imaginar las políticas urbanas, más allá de la dicotomía Estado/mercado, que hoy en día se revela como un eje estructural de dinámicas de expropiación en numerosos países.

Bibliography

- Bertolini G., 1992, « Les déchets : rebuts ou ressources ? », *Économie et Statistique*, vol. 258, n° 1, p. 129-134, http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1992_num_258_1_6564 (consulté en octobre 2017).
- Bertolini G., 1999, « L'or et l'ordure, le déchet et l'argent », dans Beaune J.-C. (dir.), 1999, *Le déchet, le rebut, le rien*, Seyssel, Champ Vallon, p. 37-49.
- Bose A., Blore I., 1993, « Public Waste and Private Property. An Enquiry into the Economics of Solid Waste in Calcutta », *Public Administration and Development*, vol. 13, n° 1, p. 1-15.
- Cavé J., 2014, « Who Owns Urban Waste? Appropriation Conflicts in Emerging Countries », *Waste Management & Research*, vol. 32, n° 9, p. 813-821.
- Cavé J., 2015, *La ruée vers l'ordure : conflits dans les mines urbaines de déchets*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, <https://geocarrefour.revues.org/9623> (consulté en octobre 2017).
- Chaturvedi B., Gidwani V., 2010, « The Right to Waste: Informal Sector Recyclers and Struggles for Social Justice in Post-Reform Urban India », dans Waquar A., Kundu A., Peet R. (dir.) 2010, *India's New Economic Policy: A Critical Analysis*, New York, Routledge, p. 125-153.
- Demsetz H., 1970, « The Private Production of Public Goods », *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n° 2, p. 293-306.
- Gerber J.-D., Knoepfel P., Nahrath S., Varone F., 2009, « Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-Rights Theory and Policy Analysis », *Ecological Economics*, vol. 68, n° 3, p. 798-809.
- Head J. G., 1962, « Public Goods and Public Policy », *Public Finance*, vol. 17, n° 3, p. 197-219.
- Hoornweg D., Bhada-Tata P., 2012, *What a Waste. A Global Review of Solid Waste Management*, Knowledge Papers No. 15, Washington, The World Bank, https://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1334852610766/What_a_Waste2012_Final.pdf (consulté en octobre 2017).
- Lane R., 2011, « The Waste Commons in an Emerging Resource Recovery Waste Regime: Contesting Property and Value in Melbourne's Hard Rubbish Collections », *Geographical Research*, vol. 49, n° 4, p. 395-407.
- Lupton S., 2011, *Économie des déchets. Une approche institutionnaliste*, Bruxelles, De Boeck, p. 25, <https://developpementdurable.revues.org/9636> (consulté en octobre 2017).
- O'Brien M., 1999, « Rubbish Values: Reflections on the Political Economy of Waste », *Science as Culture*, vol. 8, n° 3, p. 269-295.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ostrom E., 2010 [1990], *Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, p. 44-65, http://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf (consulté en octobre 2017).

Samuelson P. A., 1954, « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, p. 387-389, https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf (consulté en octobre 2017).

Schindler S., Demaria F., Pandit S. B., 2012, « Delhi's Waste Conflict », *Economic & Political Weekly*, vol. XLVII, n° 42, p. 18-21, http://www.indiawaterportal.org/sites/indiawaterportal.org/files/delhis_waste_conflict_comme_ntary_epw_2012.pdf (consulté en octobre 2017).

Schlager E., Ostrom E., 1992, « Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis », *Land Economics*, vol. 68, n° 3, p. 249-262, <http://www.jstor.org/stable/3146375> (consulté en octobre 2017).

The World Bank, 1994, *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*, vol. 1, Washington, The World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/325321468739287095/Private-sector-participation-in-municipal-solid-waste-services-in-developing-countries> (consulté en octobre 2017).

The World Bank, 2018, *What a Waste ! 2.0. A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Urban Development Series, Washington, The World Bank.

UN-Habitat, 2010, *Solid Waste Management in the World's Cities. Water and Sanitation in the World's Cities 2010*, Londres, UN-Habitat, https://thecitywasteproject.files.wordpress.com/2013/03/solid_waste_management_in_the_worlds-cities.pdf (consulté en octobre 2017).

Varone F., Nahrath S., Gerber J.-D., 2008, « Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation », *Revue de la régulation*, n° 2, <https://regulation.revues.org/2623> (consulté en octobre 2017).

Colección *Papiers de Recherche de l'AFD : Ultimas publicaciones*

Los *Papiers de Recherche* de l'AFD están disponibles en el sitio web : <https://www.afd.fr/en/ressources>

- # 2018-72 BURNS, J., G. HULL, K. LEFKO-EVERETT and L. NJOZELA (2018), "Defining Social Cohesion", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-72, June.
- # 2018-73 BURNS, J., K. LEFKO-EVERETT and L. NJOZELA, (2018), "From definition to measurement: constructing a social cohesion index for South Africa", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-73, June.
- # 2018-74 MEIRING, T., C. KANNEMEYER and E. POTGIETER (2018), "The Gap Between Rich and Poor: South African Society's Biggest Divide Depends on Where You Think You Fit In", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-74, June.
- # 2018-75 TORNAROLLI, L., M. CIASCHI and L. GALEANO (2018), "Income Distribution in Latin America. The Evolution in the Last 20 Years: A Global Approach", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-75, April.
- # 2018-76 TROTTIER, J. (2018), "Harnessing the commons to govern water as a flow", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-76, July.
- # 2018-77 BAZILLIER, R. and V. GIRARD (2018), "The Gold Digger and the Machine: Evidence on the Distributive Effect of the Artisanal and Industrial Gold Rushes in Burkina Faso", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-77, July.
- # 2018-78 CRAMER, C., J. DI JOHN and J. SENDER (2018), "Poinsettia Assembly and Selling Emotion: High Value Agricultural Exports in Ethiopia", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-78, August.
- # 2018-79 BOBBA, M., L. FLABBI and S. LEVY (2018), "Labor Market Search, Informality and Schooling Investments", *AFD Research Papers Series*, No. 2018-79, September.
- # 2018-80 BOBBA KOUADIO, A.O., F.-J. AZOH, M.-L. BONNEL, S. MAÏGA et J. N'DRI (2018), "Les collèges de proximité en Côte d'Ivoire au prisme de l'approche par les capacités", *Papiers de Recherche AFD*, n° 2018-80, Septembre.
- # 2018-81 RANZATO, M., MORETTO, L. (2018), "Servicios de suministro de agua y energía y de tratamiento de residuos: Desarrollo de los comunes urbanos en el Sur Global mediante la coproducción de servicios", *Papiers de Recherche AFD*, n° 2018-81, Octubre.