

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Clasificadores de residuos urbanos:
entre la intervención estatal y la autogestión; un enfoque
desde la perspectiva de la integración social.**

Gastón Fernández

Tutor: Ximena Baráibar

2009

Agradecimientos

A mi tutora, por la calidad de sus aportes y por compartir la "premura" de mis tiempos; a Vale y a Mateo, por el aguante y por estar (o irse) siempre apoyando; a María, por desgrabar... y desgrabar; a todos los entrevistados, por su tiempo y por la información brindada; y nuevamente a Vale, a Pablo y a todos los que leyeron, criticaron, aconsejaron y dieron para adelante.



*¿Qué importa un hombre
al otro lado de la avenida
el paisaje de arroyo
es una rata más
o es un saurio verde boqueando
su coagulado resplandor
o su frescura olvidada
torrentoso de pestes
hoy es marco de un conjunto
de tranquilas miserias?*

*Fernando Cabrera
(Qué importa un hombre)*

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
-------------------	---

CAPÍTULO I

Aproximación a los conceptos de Integración Social, Ciudadanía y Trabajo en el contexto socio-urbano actual.....	8
1.1 La integración social en un “nuevo régimen de marginalidad urbana”.....	9
1.2 El rol integrador del Trabajo y las Políticas sociales: repercusiones sobre la ciudadanía.....	16
1.3 Cooperativismo y autogestión como política social: posibles alcances de una respuesta alternativa.....	24

CAPÍTULO II

Sobre el Clasificador, su actualidad y su trayectoria histórica en la ciudad.....	29
2.1 Caracterizando al Clasificador de residuos.....	29
2.1a Cuando los “excluidos” son útiles y productivos.....	29
2.1b Clasificadores: entre la necesidad y el estigma.....	33
2.2 Clasificadores de residuos: una visión longitudinal.....	37

CAPÍTULO III

Clasificadores hoy; entre la intervención estatal y la autogestión.....	41
3.1 Políticas sociales y Clasificadores: una breve recorrida histórica.....	41
3.2 Análisis de las políticas sociales específicas del sector en Montevideo.....	44
3.3 Marco institucional y legal: una historia de deudas, omisiones y conflictos.....	54
3.3a La basura del Capital: algunos apuntes sobre la “ley de envases”	57
3.3b Perspectivas de trabajo en el corto y mediano plazo	60

CAPITULO IV

Consideraciones finales.....	64
Bibliografía.....	70
Anexos.....	74

INDICE DE ANEXOS

I. Registro de Trabajo de Campo.....	75
II. Reflexiones metodológicas y datos del Censo Clasificadores IMM 2008.....	79
III. Listado de emprendimientos de clasificación de residuos de carácter asociativos en Montevideo y zona metropolitana (Julio 2009).....	91
IV. Reglamentación Ley de uso de envases no retornables.....	94

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se realiza como tesis de grado, en el marco de las exigencias curriculares para la culminación de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El mismo es el resultado de un estudio exploratorio realizado durante el primer bimestre de 2009. Durante el mismo se investigaron las características de los clasificadores en la actualidad, centrando el énfasis en el fenómeno de los emprendimientos laborales del sector, tanto autogestionados como aquellos planificados e implementados por iniciativas estatales. De este modo las políticas sociales hacia los clasificadores, así como el relacionamiento de estas con emprendimientos autogestionados (cooperativas de clasificadores, experiencia de acopio y venta asociada de materiales, etc) o reivindicativos (sindicato de clasificadores), fueron ejes centrales de la investigación.

Mi interés por el tema de los clasificadores de residuos comenzó en 2007 durante el Taller de Investigación realizado en el marco de la Licenciatura en Trabajo Social. En éste formé parte de un grupo que realizó una investigación sobre “Juan Cacharpa”, primera cooperativa de clasificadores de residuos generada de forma autogestionada por sus participantes. Durante la misma realizamos entrevistas a todos sus miembros, a representantes del programa “Uruguay Clasifica” y de la oficina territorial del MIDES, así como al secretario general de la UCRUS (Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos), primer sindicato del sector.

La temática resulta muy interesante ya que es un área donde, a mi juicio, se pueden poner en juego una serie de categorías que son ampliamente utilizadas durante el transcurso de la carrera de Trabajo Social, estudiadas en muchas ocasiones sin mucho anclaje concreto o sin un marco de referencia nacional, por ejemplo: el tema de la integración social y el rol que en delinear hábitos, conductas, favorecer o no emprendimientos participativos o reivindicativos juegan las políticas sociales en tanto intervención estatal; el tema de la crisis del trabajo y la desregulación del mismo y cómo afecta esto la cohesión de una ciudad acostumbrada a los puntos medios; la formación y consolidación de un espacio urbano fragmentado social y hasta geográficamente, en donde existen nuevas marginalidades, etc. En este marco, el clasificador de residuos puede ser un “prototipo” de excluido, sin embargo al interiorizarse con la temática

se puede apreciar una amplia variedad a la interna de este grupo: llegando incluso a encontrarse experiencias con niveles de organización y formalidad (con altos grados de participación) considerablemente altos.

Si bien la temática de la clasificación de residuos está instalada en la opinión pública ya desde la década del 90', en los últimos 5 años se ha puesto aún más de manifiesto. Esto puede entenderse por varias razones, entre ellas: la aparición en escena de un sindicato de clasificadores (UCRUS) en 2002 y de un programa público específico en la temática (Uruguay Clasifica en la órbita del MIDES) en 2006; el aumento cuantitativo de personas en esta actividad tras la crisis que atravesó el país sobre todo durante el año 2002; el debate público y político sobre la Ley N° 17.849 "Uso de Envases no Retornables", que incluye necesariamente la discusión sobre el lugar que ocuparán los clasificadores en los próximos años ante el cambio del marco normativo; etc. También se puede apreciar cierta voluntad política y técnica en comenzar a delinear y ensayar políticas específicas para este grupo concreto, con pretensiones de replicabilidad. Por lo tanto, si bien desde hace ya varios años que hay un tratamiento de la problemática de la clasificación de residuos por parte tanto del gobierno municipal, como nacional, en los últimos tres o cuatro años ha habido un movimiento de reformulación al respecto.

Es por estas razones que, el realizar mi tesis de grado sobre los clasificadores de residuos desde la perspectiva de la integración social, intentando problematizar el concepto y las prácticas que desde distintos espacios estatales, municipales y de la sociedad civil se vienen realizando, creo es un aporte interesante, sobre todo porque es un espacio que ha sido descuidado por la Universidad de la República (UdelaR). Si bien esta ha trabajado y asesorado a algunos proyectos con clasificadores, sobre todo a través de prácticas de extensión y de la Unidad de Estudios Cooperativos, son pocos los trabajos y documentos que presentan una sistematización teórica o analítica sobre el tema.¹

Durante la realización de la tesina, se apuntará a dar respuesta, fundamentalmente, a la siguiente pregunta: **¿En que medida las acciones estatales, de la Sociedad Civil y la de los propios clasificadores repercuten en esta población, promoviendo y fomentando**

¹ De la porción de trabajos nacionales universitarios al respecto he podido relevar algunas tesis de grado (dos de Trabajo Social y una de Sociología), una de postgrado (de Trabajo Social) y tan solo un documento elaborado en el marco de la Mesa Ciudad y Territorio de la Facultad de Arquitectura, UdelaR y un artículo elaborado por una antropóloga y editado por la Facultad de Humanidades.

procesos de integración social? Es en el intento de responder a esta interrogante que surgen otras preguntas que nos orientan en este sentido: ¿Cuáles son las características de los clasificadores de residuos en sus diferentes modalidades, organizados en forma autogestionada, en la órbita de organizaciones de la sociedad civil (OSC), en el marco de las nuevas políticas estatales hacia el sector, etc.?; ¿En qué medida este conjunto de iniciativas e intervenciones apuntan (y en qué medida lo logran) a generar modalidades de organización laboral menos precarias y estigmatizadas?; ¿Se podría decir que los proyectos de organización reivindicativos y/o autogestionados por los propios clasificadores han sido y son estrategias viables en el sentido de fomentar y promover procesos de integración social?; ¿Cuáles son los objetivos de las políticas sociales tanto municipales como nacionales hacia el sector? Teniendo estas inquietudes en cuenta, es que se pueden identificar ciertos objetivos claros (que se desprenden de la pregunta guía de la tesis) a los que apunta la realización de este estudio:

Objetivo General:

Analizar cualitativamente en qué grado las acciones estatales, de la Sociedad Civil y la de los propios clasificadores repercute en esta población, promoviendo y fomentando procesos de integración social.

Objetivos Específicos:

1. Analizar el fenómeno de la clasificación de residuos a la luz de un marco teórico que nos permita trazar líneas explicativas entre el fenómeno concreto, y una serie de transformaciones de carácter meso y macro sociales estructurales.
2. Realizar un mapeo del "estado de situación" en cuanto a las políticas sociales hacia el sector Clasificador, tanto independientes, como aquellos nucleados en emprendimientos autogestionados
3. Analizar en qué medida este conjunto de iniciativas e intervenciones apuntan (y en qué medida lo logran) a generar modalidades de organización laboral menos precarias, explotadas y estigmatizadas.
4. Estudiar el marco institucional y legal en el que se encuadran las políticas sociales hacia el sector, identificando actores, intereses y objetivos de los mismos.

Para esto se buscó una estrategia metodológica de corte cualitativo, que incorporara:

- Etapa de Diseño, que implica la elección de una opción teórico-metodológica. En esta etapa se realizó la búsqueda bibliográfica y el análisis de datos secundarios, tanto sobre el fenómeno específico de los clasificadores, así como sobre el marco teórico utilizado para orientar el trabajo. De este modo se realizó una revisión de libros, artículos, medios de prensa, documentos elaborados tanto por el Estado como por organismos internacionales, tesis de grado de Trabajo Social, etc. Se desarrolló el marco teórico y las preguntas orientadoras del trabajo, identificando el aspecto central a investigar, así como se definió la estrategia metodológica implementada a lo largo del estudio.

- La etapa de trabajo de campo² en la cual se realizaron las siguientes entrevistas semi-estructuradas a personas evaluadas como informantes calificados³:

- ✓ Economista y Lic. en Ciencias de la Comunicación del Programa Uruguay Clasifica
- ✓ Asesor de la división limpieza de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) encargado del área de trabajo con los clasificadores
- ✓ Asistente Social de la Organización San Vicente (OSV)
- ✓ Clasificadores de la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS)
- ✓ Un técnico de la División Nacional de Medioambiente (DINAMA)
- ✓ Técnico del Centro Uruguay Independiente (CUI)

Se tuvo también un encuentro aunque da carácter menos formal con la incubadora de cooperativas de la Universidad de la República, y se participó como observador de la mesa “compromiso por la ciudad y la ciudadanía”, instancia de participación y dialogo integrada por: IMM, UCRUS, programa Uruguay Clasifica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cooperativas de clasificadores y ONGs vinculadas al sector.

² En los anexos se adjunta un registro de esta etapa del trabajo, en donde se presenta una sistematización más amplia de las actividades realizadas durante la misma, así como una breve justificación teórica de la metodología utilizada (anexo I)

³ A los efectos del análisis también se utilizaron entrevistas a clasificadores de la cooperativa Juan Caeharpa y a Jorge Meoni (técnico del programa Uruguay Clasifica) realizadas todas durante el taller de investigación de la licenciatura en Trabajo Social en el año 2008.

- La etapa de Análisis. En esta tercera etapa se sistematizó la información primaria obtenida mediante las entrevistas y la secundaria mediante búsqueda bibliográfica. De esta forma se realizó un análisis de la información disponible, intentando dar respuesta a las preguntas guías, así como se realizaron las consideraciones finales.

A continuación se presenta un resumen de cómo está organizado este documento: en el **primer capítulo**, se realiza un desarrollo teórico que intenta enmarcar el fenómeno de la clasificación de residuos en el “nuevo régimen de marginalidad urbana” desarrollado por Loic Waqquant, (2001) intentando darle un anclaje en el contexto nacional. Luego se profundiza sobre la categoría trabajo en tanto factor privilegiado de integración social y sobre el concepto de ciudadanía. Para finalizar se realiza un pequeño desarrollo sobre el concepto de autogestión y cooperativismo como respuesta o alternativa (o no) en vistas de superar distintos procesos de desafiliación social y sobre las formas de conceptualizar las políticas sociales.

En el **segundo capítulo** se profundiza en los clasificadores. Se presenta una caracterización de los mismos donde se discute su condición de “excluidos” o “explotados”, así como también se realiza un análisis (de corte descriptivo) de su imagen pública, basándonos en el concepto de Estigma elaborado por Goffman.(1963). Luego se presenta un relato histórico del desarrollo del fenómeno de la clasificación de residuos desde mediados del S XX hasta la actualidad.

En el **tercer capítulo** se realiza un repaso de las últimas tres décadas de políticas sociales hacia el sector y un análisis de las políticas sociales actuales, así como del estado de los emprendimientos asociativos y cooperativos autogestionados por los clasificadores. Se realiza un análisis de la Ley de uso de envases no retornables y del marco institucional en el que se encuadran las políticas sociales hacia el sector. Se apunta a resaltar la “voz” de los protagonistas e informantes calificados entrevistados, analizando sus discursos e incorporándolos a un análisis que intenta dar respuesta a las preguntas que orientan el estudio.

Por último, se presentan algunas reflexiones personales y consideraciones finales, que intentan sistematizar aquellos elementos presentados a lo largo del documento que se evalúan como de mayor importancia, así como desafíos y propuestas a futuro. Se presenta también la bibliografía utilizada y los anexos.

CAPÍTULO I

Aproximación a los conceptos de Integración Social, Ciudadanía y Trabajo en el contexto socio-urbano actual

Abordar el tema (y la problemática social que lo circunscribe) de los clasificadores de residuos desde un enfoque que tenga como punto de partida y de arribo a la integración social, nos obliga a profundizar en primer término este mismo concepto.

En la actualidad, ya son pocos los rastros de aquel país con altos grados de integración social. La ciudad (Montevideo) evidencia ya desde fines del SXX los alcances de la fragmentación social en su propia geografía. Esto se refleja, entre otras cosas, en la segregación territorial, que tiene como una de sus expresiones la proliferación de asentamientos, la precarización generalizada del trabajo asalariado y la implantación y consolidación de creativas estrategias de supervivencias (clasificación de residuos, venta en ómnibus, limpia vidrios en semáforos, cuidacoches, etc.) llevadas a delante por aquellas personas que cargan con el costo humano del modelo de desarrollo capitalista⁴

Si bien es claro que la existencia de personas que se encuentran incapacitadas de satisfacer sus necesidades básicas tiene hondas raíces en el modelo de acumulación capitalista que impera en sociedades dependientes como el Uruguay y remite directamente a la relación Capital-Trabajo, debemos acordar que esta cuestión social tiene (o asume) características, expresiones fenoménicas, muy disímiles según coyunturas económicas, períodos históricos y contextos territoriales. De este modo, no es lo mismo la pobreza urbana que la rural: la del Uruguay de primera mitad del siglo XX, geográficamente difusa en tanto se extendía a lo largo y ancho de la clase obrera y donde la exclusión de personas de áreas de integración social privilegiadas (mercado del trabajo formal, instituciones educativas, organizaciones sindicales u otros ámbitos de participación y representación) era residual, a la de comienzos del SXXI, donde las diferencias sociales ya están geográficamente marcadas en las ciudades a través del aumento en la segregación residencial, la indigencia y la reproducción generacional de la misma, etc.

⁴ Si bien muchas de estas estrategias de supervivencia datan de mucho tiempo previo, se entiende que en el marco de la paulatina profundización y consolidación de la crisis social que desde la caída del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones vive el Uruguay, las mismas han cobrado relevancia y visibilidad por el aumento de la cantidad de personas que se dedican a las mismas.

Es en este contexto último (el urbano de fines del siglo XX, comienzos del XXI) en el que tiene lugar el fenómeno que se pretende estudiar⁵. Por este motivo resulta necesario en un primer momento presentar un análisis que nos permita comprender el estado actual del contexto urbano y las dinámicas macro sociales que lo determinan, para luego sí, poner énfasis en categorías específicas para el análisis del clasificador de residuos: Integración Social, Trabajo, Ciudadanía, Políticas Sociales.

1.1 La integración social en un “nuevo régimen de marginalidad urbana”

En este apartado la noción que guiará el análisis será la de “nuevo régimen de marginalidad urbana”. Este concepto ha sido elaborado por el Sociólogo Francés Loïc Wacquant (2001) para analizar situaciones de pobreza, desigualdad y marginación en los contextos urbanos de fines del S XX, principios del S XXI⁶. El autor parte de la base de que a finales del SXX hay una transformación, tanto en las raíces y composición, como en las consecuencias de la pobreza urbana. El problema de la exclusión, la segregación residencial, el desempleo masivo y prolongado, la precarización generalizada del empleo, etc. son fenómenos que nos hablan de nuevas manifestaciones de la cuestión social de antaño⁷.

Siguiendo con el autor, este nuevo régimen de marginalidad urbana responde a cuatro lógicas que lo alimentan. A continuación nos detendremos en cada una de ellas, intentando dar un anclaje con el contexto nacional:

⁵ Con esto no se afirma que el fenómeno de la clasificación de residuos se acote a esta época histórica y contexto urbano, sino más bien, que, teniendo en cuenta los alcances (o sea las limitaciones) de este estudio, así como los objetivos del mismo, se ha decidido acotar el análisis al contexto urbano de fines del siglo XX, comienzos del XXI.

⁶ Particularmente el autor centra su atención en sociedades desarrolladas o de capitalismo avanzado, fundamentalmente en Francia y Estados Unidos. En estos países se vuela al análisis tanto de la banlieue francesa, como de los guetos negros norteamericanos. Si bien Wacquant escribe para contextos muy disímiles al nuestro, parecería que el análisis que realiza el autor es de un alcance tal, que puede ser un marco teórico que nos permita visualizar y encarar situaciones que acontecen en nuestro país.

⁷ Al hablar de cuestión social, parece apropiado hacer una aclaración: se piensa junto a Vecinday (2003: 62) que “la expresión nueva cuestión social no deja de hacer referencia a esta contradicción de carácter ontológico (capital-trabajo), sino que intenta dar cuenta del proceso histórico que nos conduce a analizar sus nuevas manifestaciones producidas ante el cambio en los patrones de acumulación y regulación socio-política en el marco del capitalismo tardío”

Dinámica macrosocial: “La nueva marginalidad urbana no es la resultante del atraso, la ociosidad o la declinación económica, sino de la desigualdad creciente en el contexto de un avance y una prosperidad económica global” (Wacquant, 2001: 171). Al decir del autor (2001, 173): “la marginalidad avanzada parece haberse desacoplado de las fluctuaciones de la economía nacional”. La consecuencia es entonces que, los aumentos en el nivel de ocupación y el ingreso económico tienen pocos efectos sobre las posibilidades de vida de aquellas personas de barrios relegados socialmente⁸. O sea que, las personas de estos barrios (por ejemplo los clasificadores de residuos, entre otros) no logran capitalizar los avances de la economía en su favor dado factores de carácter estructural. De este modo asistimos a una paulatina ampliación del “espacio” que separa a los más relegados de aquellos que más se benefician de las actuales características productivas del capital, ampliando las diferencias entre ambos. Uruguay no es ajeno a este proceso.

A continuación se presentan dos gráficos que ilustran claramente como, en Uruguay, la desigualdad en cuanto al ingreso no disminuye ante el aumento en los niveles de la economía (medidos a través del aumento del PBI). Todo lo contrario, si tomamos un lapso de tiempo largo, podemos ver como, al aumentar el Producto Bruto Interno, aumenta la desigualdad.



Gráfico de elaboración personal en base a datos extraídos de www.bcu.gub.uy



Gráfico de elaboración personal en base a datos del índice de desarrollo Humano 2008 (PNUD). Datos con valor locativo para localidades de 5000 habitantes o más.

⁸ Cuando hablamos de barrios relegados socialmente, se hace en un sentido amplio y sin entrar en particularidades, que si fueran tenidas en cuenta habría que realizar una serie amplia de subcategorías y aclaraciones. De este modo son barrios relegados tanto la banlieue francesa, como los guetos negros norteamericanos, las favelas de Brasil, los asentamientos o cantegriles de Uruguay, las Villas de Argentina, etc.

Dinámica económica: Refiere a la mutación del trabajo asalariado⁹. Wacquant afirma que la nueva marginalidad urbana es el subproducto de una doble transformación del mundo del trabajo: una cuantitativa, que implica la eliminación de millones de empleos semicalificados; y otra cualitativa que implica la precarización de la relación salarial.

A partir de la década del 70' el mundo comienza a transitar por un proceso de reestructuración productiva a nivel global, de cambios en el sistema de acumulación (y de regulación) capitalista, expresados a grandes rasgos por el pasaje de un sistema rígido de acumulación a otro de características más flexibles. De ese modo, el capitalismo mundial fue dejando atrás un sistema caracterizado por una producción de tipo Fordista y un desarrollo de políticas de tipo Keynesianas, para dar paso a un sistema de acumulación flexible. Al respecto parece correcto citar a David Harvey, quien afirma "Ela (la acumulación flexible) se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas." (1989:140)

Estos procesos que se dan a nivel mundial repercuten directamente en America Latina aunque de modo desigual según cada país. Uruguay, en las últimas tres décadas del SXX transitó por una inconstante pero decidida reducción del peso de la industria como espacio privilegiado de inserción laboral, que históricamente acarreo altos grados de sindicalización, acceso a seguridad social, estabilidad laboral, etc. Esto se dio como contraparte al despegue del sector servicios, el cual (en el marco de la reestructuración productiva del capital) ofrecía menos trabajo, con acceso a menos seguridad social y estabilidad laboral, exigiendo a su vez mayor formación por parte del trabajador. A continuación se presenta un cuadro donde se observa los cambios que la economía y el sistema de ocupaciones del país, han sufrido en las últimas décadas del s XXI:

⁹ Un desarrollo mayor de este tema será realizado más adelante en el documento.

	Peso en el PBI		Pob. ocupada (% de la PEA)	
	1985	1999	1985	1998
Servicios prest..a emp. y bienes inmuebles	9,9	16,4	*	*
Comercio	11,5	13,5	17,9	20,1
Industrial Manufacturero	27,1	16	20,6	16,3

Fuente: Callicchio Enrique DS/FCS (2001)

*Los datos de este rubro “bienes inmuebles y servicios prestados a empresas privadas” se cuentan con los de “servicios del gobierno” y “otros servicios comunales sociales y personales”, por lo que no se cuenta con su dato desagregado.

La flexibilización trajo como corolario la desprotección y la caída del salario real. En el caso uruguayo, esto puede observarse en varias decisiones tanto de la órbita estatal como privada: a comienzos de los 90' se derogaron los consejos de salarios (los cuales tampoco habían funcionado durante la dictadura), por lo que hubo una caída del salario real, se fue abandonando la negociación por rama por la de cada empresa en particular, hubo un aumento de los contratos a término y las sub-contrataciones, y se registró una disminución en el poder real de los trabajadores sindicalizados, a modo de ejemplo: entre 1987 y 2000 las afiliaciones sindicales del sector privado cayeron un 60% (Filgueira y Gelber, 2003).

En paralelo al proceso de flexibilización y precarización de las condiciones laborales de los trabajadores, se da un aumento de la tasa de desempleo estructural, dando lugar al fenómeno que Castel (1997) denomina “inútiles para el mundo” o “supernumerarios”.

Al respecto, se coincide con Wacquant quien afirma “La marginalidad avanzada difiere además de las formas anteriores de pobreza urbana en que se desarrolla en un contexto de descomposición de clase, bajo la presión de una doble tendencia a la precarización y a la desproletarización en lugar de la homogeneización proletaria en las regiones inferiores del espacio social urbano. Aquellos que están sometidos a un tropismo y atrapados en sus remolinos se encuentran por lo tanto desconectados de las herramientas tradicionales de movilización y de representación de los grupos constituidos, y correlativamente, desprovistos de un lenguaje, de un repertorio de imágenes y de signos compartidos a través del cual concebir un destino colectivo e imaginar futuros alternativos.” (Wacquant 2001: 283)

Los fenómenos detallados anteriormente: flexibilización de contratos y horarios, disminución de los salarios reales, disminución de la oferta de trabajo por parte del sector industrial,

aumento en los requerimientos en cuanto a formación y educación necesaria para acceder a los mismos por parte del trabajador, desempleo masivo, etc., son los que llevan a Wacquant a afirmar que “mientras que antaño el crecimiento económico y la expansión correlativa del sector asalariado representaban la cura universal contra la pobreza, hoy son parte de la enfermedad” (2001:175)¹⁰

Dinámica política: Refiere a la reconstrucción de los Estados de bienestar. El achicamiento y desarticulación de los Estados de Bienestar son dos grandes causas del deterioro y la indigencia sociales visibles en las metrópolis de fines de siglo. Los Estados de Bienestar son grandes productores y modeladores de desigualdad y marginalidad urbanas sobretodo en la base del orden socioespacial (Wacquant 2001).

Partiendo del análisis que realiza Filgueira (1998) sobre la variedad de modelos y desarrollo de los sistemas de bienestar en América Latina, podemos afirmar que Uruguay, que se inscribe dentro de un sistema universalista estratificado, tiene las siguientes características: “(...) un MSI anclado en exportaciones de bienes primarios con muy baja mano de obra y alta rentabilidad internacional. Fuertes procesos migratorios a los centros urbanos que crearon presión para la incorporación de sectores subalternos. El estado apoyó esta incorporación mediante la captación de empleo público y el apoyo de la industria doméstica. El poder del estado sobre los capitales domésticos, sumado a la temprana sindicalización de los sectores subordinados, permitió negociar e implementar extendidos programas de protección social con financiamiento tripartito en el caso de la seguridad social y unilateral (estatal) en el caso de la educación y ciertas áreas de la salud.” (Filgueira, 1998: 85)

Pero todo este clima de bonanza comienza a desaparecer al terminarse los efectos de la inserción favorable en el mercado exterior por vía de buenos precios para la exportación de productos derivados de la producción ganadera, lentamente a partir de 1955 y de forma más fuerte a partir de 1959. De aquí en adelante el Estado Social debió financiarse con los recursos ahorrados en el período de prosperidad, pero hacia 1962 estaban prácticamente agotados.

¹⁰ Realizar un exhaustivo análisis al respecto excede tanto la finalidad como las posibilidades de este trabajo. Sin embargo entendemos que es crucial la breve descripción realizada anteriormente para así, poder continuar con un análisis que por lo menos se proponga describir analíticamente una serie de fenómenos actuales. Sobre sistemas de acumulación, fragmentaciones en el mundo del trabajo y procesos de flexibilización laboral puede verse Harvey (1989); Sarachu (1998); Antunes (1995); Baraibar (1999)

La crisis económica trajo aparejado un cambio paulatino en el rumbo de la política nacional, de esta forma se comenzó a transitar por una etapa de desmantelamiento del sistema proteccionista, ante el advenimiento de un modelo de corte neoliberal. El Estado comienza a ceder espacio ante el mercado, tanto en su papel de empleador, como de regulador de la economía (Cardozo 2008). A partir de aquí se asiste a un crecimiento considerable del desempleo y subempleo, paralelamente a la pérdida de aquellos derechos sociales que iban de la mano con los derechos laborales.

La reforma cambiaria y monetaria impulsada por el primer colegiado blanco, la afiliación durante el gobierno de Pacheco a la línea económica fondomonetarista, la eliminación en 1968 de los consejos de salarios y la liberalización del mercado de alquileres en 1974, fueron todas iniciativas estatales que antecedieron a la adopción definitiva de un modelo de política de corte neoliberal durante la etapa dictatorial.

De este modo vemos como, tras el derrumbamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis económica-social de la década del 60', la consolidación del régimen de-facto, y el posterior advenimiento de cuatro gobiernos de derecha; poco queda de la capacidad interventora de aquel Estado, o mejor dicho, poco queda de la antigua capacidad interventora del estado, donde al decir de Vilas "las políticas sociales se entendían básicamente como una dimensión de la inversión y no del gasto" (en De Martino 2001:105).

A modo de síntesis podemos afirmar, siguiendo el análisis que realiza Midaglia (2007) que si bien en Uruguay durante este periodo no desarticuló y modificó sustantivamente la matriz social de protección, así como no hubo una reducción del tamaño del Estado, si se deterioraron una serie de prestaciones como las de seguridad social, salud y educación, resintiéndose así la calidad de los servicios sociales. Este es el marco institucional de los centros urbanos donde aflora este nuevo régimen de marginalidad urbana.

Dinámica espacial: A diferencia de la era fordista, donde la pobreza se distribuía a lo largo de la ciudad entre la clase obrera, en la actualidad la marginalidad avanzada se distingue por aglomerarse y concentrarse en determinados barrios claramente identificados, tanto por sus habitantes, como por los de fuera. (Wacquant 2007).

En Uruguay, siguiendo el análisis que realiza Kaztman (2008) puede apreciarse cómo “el avance de las nuevas modalidades del capitalismo derivó en una combinación perversa entre el aumento del precio del suelo y el debilitamiento de los vínculos de los trabajadores de bajas calificaciones con el mercado laboral. Como consecuencia se multiplicaron las dificultades de los trabajadores para mantener sus viviendas cerca de los centros de la ciudad, pagar alquileres, conseguir avales de arrendamiento etc.” (Kaztman 2008:52)

En este marco, Montevideo se vio convulsionado por un fuerte proceso de movilidad intraurbana. Un fuerte vaciamiento de los barrios ubicados en las áreas centrales de la ciudad se corresponde con un gran aumento de la población de barrios periféricos, así como el aumento en la formación y consolidación de gran cantidad de asentamientos irregulares. Según estimaciones realizadas por el INE-PIAI (2006) se calcula que en la actualidad un 11% de la población capitalina vive en asentamientos irregulares.

En este proceso, la segregación residencial fue aumentando constantemente, dando como resultado una ciudad fuertemente polarizada. Al respecto, se presenta a continuación el índice de Disimilitud Duncan¹¹ para la ciudad de Montevideo elaborado por Pablo Cruz Fostik (2005) en su tesis de maestría en Estudios Urbanos del Colegio de México:

D (escala 0, 1)	1986-88	1996-98	2001-03
Índice D calculado sobre % de personas pobres (LP 1997)	.35	.41	.43
Índice D calculado sobre % de niños hasta 4 años pobres	.40	.43	.48
Índice D calculado sobre % de personas con ingresos menores a 1,5 LP	.37	.40	.43
Índice D calculado sobre % de niños entre 8 y 15 años con rezago escolar	.25	.27	.28
Índice D calculado sobre % de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo	.26	.26	.27
Índice D calculado sobre % de personas con hogares con hacinamiento	.35	.30	.32

Como se aprecia en el cuadro, salvando la variable hacinamiento, todas las restantes muestran un claro aumento. Esto refleja el fenómeno de segregación residencial que tiene lugar en Montevideo en los últimos 20 años, concentrando personas de iguales características

¹¹ Elaborado por Duncan y Duncan (1955) es el más utilizado para medir segregación residencial. El índice varía entre 0 y 1, cuanto más cercano a 1, mayor es el nivel de segregación residencial y cuánto más cercano a 0, más homogéneamente esta distribuida la población en el territorio de referencia.

socioculturales y económicas en los mismos barrios; y por lo tanto reduciendo los espacios de integración entre éstas.

De este modo ya hemos visto las cuatro lógicas del “nuevo régimen de marginalidad urbana”, a saber; la macro social, que hace referencia del desacople que la marginalidad tiene respecto a las fluctuaciones cíclicas de la economía; la económica, que implica los cambios en el mundo del trabajo tras la reconversión productiva del capital; la política, en cuanto a la crisis y reconversión del estado de bienestar; la espacial, que hace referencia al fenómeno de la segregación residencial y la concentración geográfica de la pobreza.

En este marco general y en el caso uruguayo, otros factores que antaño fueron símbolos de integración y movilidad social van perdiendo también su capacidad de acción. Este es el ejemplo de la educación en el Uruguay. Desde mediados de la década del 80' comenzaron a proliferar los centros educativos privados, lo que fue generando que cada vez más los niños de posiciones socioeconómicas altas primero y medias luego, fueran dejando la escuela pública. A esto se le suma la incidencia de la segregación residencial, que homogeniza aún más los niños de cada escuela según el barrio en el que esta se encuentre. Ambos aspectos contribuyeron a elevar la segregación educacional en la ciudad, fragilizando así la tradicional función integradora de las escuelas públicas uruguayas. (Katzman y Retamoso 2008)

Nos encontramos entonces con un Montevideo con grandes problemas en cuanto a la integración social de sus pobladores. Resulta apropiado cerrar este apartado citando a Atilio Borón quien afirma que estamos viviendo en “Una sociedad que al mismo tiempo son dos sociedades distintas, irreconciliables, extrañas y débilmente articuladas, cuya integración se produce, de manera perversa por la vía fetichizada e ilusoria de la televisión” (En Baraibar 2001: 189)

1.2 El rol integrador del Trabajo y las Políticas Sociales: repercusiones sobre la ciudadanía

Como se describió anteriormente, el nuevo modelo capitalista de acumulación flexible trae como consecuencias inherente a si mismo la flexibilización laboral y el desempleo masivo. Estos dos fenómenos son, no solo funcionales, sino parte constitutiva del mismo y ocupan en el desarrollo teórico de Castel un lugar central, ya que, para el autor el trabajo debe ser

entendido como un factor de primer orden “no en tanto que relación técnica de producción, sino como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social” (Castel, 1997:4) La falla de este como tal implica problemas en cuanto a la cohesión social de una sociedad, dejando caer a grandes contingentes de personas en la zona de vulnerabilidad, asistencia o incluso desafiliación. Vale aclarar que el autor define cuatro zonas en las que pueden estar los individuos según su inscripción social en la estructura de una sociedad, las cuales están definidas por el vínculo de la persona con el trabajo y su inserción relacional. Estas son: Integración, definida por un trabajo estable y una inserción relacional sólida; la de vulnerabilidad que conjuga la inestabilidad laboral con la fragilidad de soportes de proximidad; la de desafiliación, definida por la no inserción laboral (la desafiliación es entendida por el autor, mas que como una situación fija, como un proceso), y la de asistencia, que es donde el estado interviene para “mitigar los daños”.

En la sociedad salarial, el trabajo asalariado, o sea, el empleo, fue dotado de un “estatuto que incluyó garantías no mercantiles”, como lo son el derecho a un salario mínimo, la cobertura por accidentes laborales, por enfermedades, acceso a jubilación, etc. Este “estatuto” propio de la condición salarial permitió al trabajador obtener una serie de recursos y garantías (seguridades) sobre el cual apoyarse para “gobernar el presente y dominar el futuro”. (Castel 2004: 42, 43).

Como es sabido, las sociedades del siglo XX han sido fuertemente estructuradas por las posiciones laborales tanto en el plano material como en el simbólico. En este sentido, el trabajo no solo acarrea seguridad social vía beneficios y derechos que se le van agregando intrínsecamente al mismo, sino que también determina otra serie de aspectos que hacen a la vida cotidiana de las personas: su zona de residencia, el “estatus” social del que gozarán, las posibilidades educativas de los hijos, su participación en organizaciones portadoras de sentido, etc.

Ahora bien, si el trabajo asalariado o mejor dicho el Empleo, cuando esta recubierto de este “estatuto” es capaz de dotar al hombre de un grado de seguridad e integración tal como el descrito anteriormente, cabría preguntarse de qué es capaz cuando, en el marco de la reestructuración productiva del capital, no solo pierde este estatuto que incluye garantías y derechos, sino que es suplantado por un manto de “nuevos riesgos”. Con los cambios en el

mundo del trabajo¹² se ha venido dando, siguiendo el análisis de Castel, un aumento de la zona de vulnerabilidad y desafiliación, donde una característica fundamental es la inseguridad social, o sea: “la conciencia de estar a la merced de los acontecimientos” (Castel 2004: 35)

De este modo la crisis que se origina en el mundo del trabajo va avasallando otros aspectos de la vida de los trabajadores, introduciéndolos en circuitos de movilidad descendente y afectando negativamente sus inserciones relacionales. Cuando un trabajador cae en el desempleo de larga duración o en contratos laborales muy precarios, comienza a transitar por un espiral que, si no se lo detiene mediante la obtención de un trabajo estable, implica, entre otras cosas, la disminución en la capacidad de consumo de la familia, la caída del estatus social del que se gozaba, el cambio de domicilio, el cambio de determinados hábitos y costumbres, el alejamiento de su participación en espacios de socialización, etc.

Miles de personas han quedado por fuera de la sociedad salarial y sin tener posibilidades o expectativas de ingreso a esta, debido a su baja formación, falta de experiencia, etc. Estas personas se ven obligadas entonces a buscar actividades laborales que le permitan la sobrevivencia, como por ejemplo la clasificación y recolección de residuos, la venta informal de productos, la realización de “changas”, el “cuidar-coches”, etc. Estas actividades acarrear muchas veces para las personas que se ven obligados a realizarlas “nuevos riesgos” ya que, además de no contar con acceso a seguridad social e ingresos decorosos mínimos, implican, muchas veces, condiciones laborales insalubres: horarios muy extensos, con niveles de esfuerzo físico enormes, con escaso o directamente sin reconocimiento social, con mucha inestabilidad en el ingreso, asociadas fuertemente a un estigma, desasociadas a espacios organizativos portadores de sentido, etc.

En este marco los niveles de desempleo y subempleo de los países se han elevado drásticamente. Se puede entender que la existencia de grandes contingentes de personas sin empleos¹³ pero con interés de acceder a ellos (“ejército social industrial de reserva”) presiona a la baja los salarios, favoreciendo o equilibrando el precio de los mismos hacia un extremo conveniente para el capitalista o empleador, así como también obliga al Estado a generar una

¹² Como fue señalado en el capítulo anterior, cuando se habla de cambios en el mundo del trabajo se está haciendo referencia a la inflexibilización de contratos y horarios, disminución de los salarios reales, disminución de la oferta de trabajo por parte del sector industrial, aumento en los requerimientos en cuanto a formación y educación necesaria para acceder a los mismos por parte del trabajador, desempleo masivo, etc.

¹³ Que tiene en Uruguay su punto máximo en Noviembre 2002, llegando a ser del 19.8%. Datos Extraídos de www.ine.gub.uy

batería de políticas sociales asistenciales¹⁴ con el fin de paliar los efectos de la “mano invisible del mercado”.

Sin embargo hay que marcar también que, con el transcurso del tiempo, se ha generado una amplia gama de situaciones de miles de personas que, formando parte de este “desempleo estructural”, “no cumplen con esa función clásica, de estar a la orden del proceso productivo” (Sarachu 1998: 87). Hablamos de personas que exceden este concepto marxista del “ejército social de reserva”, en el sentido que nunca han sido ni serán solidamente incluidos en el mercado de trabajo: personas con bajo o nulo nivel educativo, sin experiencias de trabajo formal, etc. En síntesis son personas que no reúnen las condiciones necesarias para poder reinsertarse en el mercado de trabajo. Son personas, como se mencionó anteriormente y al decir de Castel, “supernumerarias”, o, “inútiles para el mundo”. Como señala Castel (1997:416) “lo que funda la dignidad social de un individuo no es precisamente el empleo asalariado o el trabajo en general, sino su utilidad social, esto es, la parte que el individuo toma en la producción de la sociedad”. Los supernumerarios, justamente, son personas que ya no participan en este sentido por lo que tienen un quiebre en cuanto a la identidad de pertenencia a esta sociedad, un quiebre en cuanto a sentirse integrados a un conjunto para el que son útiles.

En paralelo, o mejor dicho en simultáneo, pero en parte también en consecuencia a estos procesos en los cuales el Trabajo y la Integración Social han ido variando y desvariando, el Estado también ha atravesado modificaciones. En el apartado anterior ya nos referimos a la crisis del Estado de Bienestar, de todos modos en este momento es necesario detenernos en un aspecto particular: el cambio de la lógica de intervención estatal en cuanto a la seguridad social¹⁵ y la integración.

¹⁴ Que si bien pueden tener mayores o menores tintes educativos o promocionales, como el incluir espacios de capacitación a los beneficiarios del seguro de desempleo, etc., su fin explícito es asistir a aquellos ciudadanos o familias que no logran su reproducción social mediante la venta de mano de obra en el mercado.

¹⁵ Vale aclarar que cuando nos referimos a “seguridad social”, no lo hacemos ni en el sentido de “seguridad ciudadana” ni en el de “previsión social”, sino que hacemos referencia a un fenómeno más amplio. En este documento seguridad social se refiere, siguiendo la lógica de los autores utilizados, al sistema amplio de protecciones que el Estado transfiere y regula, y que son una garantía para los trabajadores ante los riesgos provenientes, tanto de las irregularidades del trabajo (seguros de desempleo, regulación de salarios, horarios, compensaciones por accidentes de trabajo, etc), como de la vida individual (seguros de enfermedad, sistema de retiros, garantías económicas ante embarazos, etc)

Para esto partamos de las nociones elaboradas por Andrenacci. El autor afirma que la política social sigue un patrón doble: “una intervención en el centro, que define los mecanismos axiales o principales del proceso de integración social; y una intervención en los márgenes sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales” (Andrenacci y Soldano 2005:48) Como ya se ha mencionado, en el SXX, el empleo ha sido el vector central de integración social, signando al mismo de un manto de seguridad social, por lo tanto, las “intervenciones en el centro” son aquellas que regulan y amplían derechos a través de la relación laboral de los trabajadores. Las marginales, por lo tanto, tendieron a ser compensatorios del no acceso al mercado de trabajo, creando formas de integración alternativas o complementarias a este, o intentando incorporar personas que quedan por fuera.

Con la reconversión productiva del capital y los cambios en el mundo del trabajo que esto implicó, la relación salarial comenzó a perder fuerza en tanto vector de integración social, lo que implicó posteriormente “la deconstrucción sistemática de intervenciones en el centro y la multiplicación, bastante menos sistemáticas de políticas en los márgenes” (Andrenacci y Soldano 2005:71) Con los cambios en el mundo del trabajo se comenzó a dar una paulatina re-mercantilización de la seguridad social, de las políticas sociales.

En este sentido, planos como el de la salud, el de la educación e incluso el de las jubilaciones y retiros fueron pasando paulatinamente a la órbita del mercado comenzándose a dar espacios de competencia público-privada por la asistencia. Una consecuencia de esta postura estatal fue la segregación en la calidad de los servicios: aquellas personas que gozaban de inserciones laborales sólidas satisfacían sus necesidades en los servicios privados, mientras que los afectados por los cambios en el mundo del trabajo debían recurrir a la asistencia pública. Con el tiempo esto fue generando una diferencia en cuanto a la calidad del servicio al que se accedía.

Al re-mercantilizar varias áreas de la seguridad social, el estado fue abandonando (en muchas ocasiones no por dejar de intervenir sino más bien por perder espacio ante el mercado) la gestión de políticas sociales de corte universalista para pasar a generar otras de muy distinta índole: “A un objetivo inalcanzable y costoso como el desarrollo con igualdad social debía sustituirse por una política social cuyo objetivo esencial (y limitación estratégica) fuese el combate a la pobreza. Un conjunto de intervenciones cortas con matriz de “proyecto”.

diseñadas en forma de focalización extrema destinada a amortiguar impactos indeseados de la reconversión macroeconómica” (Andrenacci y Repetto, 2005: 290)

Ahora bien, ¿cuál es la situación de Uruguay ante estos procesos globales? Para responder esto es necesario marcar que la centralidad del Estado Uruguayo, hasta por lo menos la primera mitad del siglo XX, limitó la existencia de instituciones de protección privadas o filantrópicas, así como el diseño de intervenciones focalizadas dirigidas a grupos específicos. “Las escasas medidas de este tipo no solo fueron marginales en el sistema de bienestar sino que se proyectaron como subsidiarias de los servicios universales y/o para atender problemáticas consideradas de “desvíos” sociales (infancia abandonada)” (Midaglia y Antía, 2007:132)

A partir de la década del 90’, el sistema de bienestar social uruguayo atravesó una serie de reformas que dieron como resultado, al decir de (Midaglia y Antía, 2007:135) un “híbrido, en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en donde se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, co- participación público/privado”. En el trabajo citado anteriormente las autoras identifican que entre 1985 y 2004 hay dos áreas de política social que marcan tendencias de re-mercantilización, a saber, el área laboral y la de seguridad social. Mientras que en el área Salud, hay una creciente inequidad, aumento del gasto y pérdida de la calidad global del sistema.

Los procesos analizados, son visibles, siguiendo los conceptos esgrimidos por Castel, en el cambio de políticas de integración a políticas sociales de inserción. Las políticas de integración son aquellas que buscan grandes equilibrios, “animadas por la homogeneización a partir del centro” (Castel, 1997:422) Las políticas de inserción, al contrario, son aquellas que “obedecen una lógica de discriminación positiva” (1997:422), diseñadas e implementadas según las especificidades de los problemas, de este modo introducen criterios de focalización, de participación activa de los beneficiarios, dirigidas a grupos específicos de desempleados, etc. Sobre las mismas, coincidimos con Castel en tanto “No puede confundirse la universalidad de un derecho y la uniformidad de su puesta en práctica. Pero un derecho como tal no se negocia, se respeta. Por lo tanto, podemos aplaudir los esfuerzos realizados para reorganizar la protección social a fin de acercarla a las instituciones concretas y las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. Es la que

confundiría el derecho a estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la que se hallan.” (Castel, 2004:102)

Estos procesos repercuten también en el plano político directamente sobre la calidad de la ciudadanía. Para tratar el tema de la ciudadanía tendríamos, antes de volcarnos al análisis central, que remontarnos a la Gran Bretaña de mediados del S XX donde Marshall (1967) realiza un desarrollo teórico en el que identifica tres componentes de la ciudadanía: los Derechos Civiles, que aparecen en el siglo XVIII y corresponden a aquellos necesarios para garantizar la libertad individual (libertad de religión, de expresión, derecho a la propiedad, etc.); los Derechos Políticos, que se desarrollan mayormente en el S XIX y son aquellos que garantizan el elegir y ser elegible en el marco de un gobierno democrático; por último, los Derechos Sociales, que se establecen sobre todo en el S XX e implican el derecho a un mínimo aceptable de seguridad y bienestar social, los mismos tienen su punto máximo con el pleno desarrollo de los estados de bienestar. En opinión de Marshall, la ciudadanía consiste, a través del otorgamiento a los individuos de un número crecientes de derechos, en asegurar que cada persona sea tratada como un miembro pleno de una sociedad de iguales.

El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular. Marshall entendía que la ciudadanía actuaría como una identidad compartida que integraría a los grupos que habían sido excluidos de la sociedad Británica y otorgaría una fuente de unidad nacional (Kymlicka 1997:5-25) Sin embargo el tiempo ha demostrado que hay un número de ciudadanos no menor, que no parecen sentirse miembros de esta “cultura compartida” entre otras cosas a causa de su situación socio-económica desfavorable y su vivencia de distintos procesos de desafiliación.¹⁶

De esta forma, los cambios en el mundo del trabajo, que generaron (y generan) masivos procesos de desafiliación en los sectores mas vulnerables e incluso en los estables, coartan, por la vía de los hechos (e incluso del derecho mismo a través de la eliminación de derechos antes consagrados) la posibilidad de ejercer una ciudadanía activa no solo en tanto condición

¹⁶ Kymlicka (1997) identifica varios otros grupos que, sin padecer una situación socio-económica desfavorable, no se sienten incluidos en una identidad compartida de ciudadanía: minorías étnicas, religiosas, grupos identificados por su “diferencia”, etc. En este trabajo dejaremos de lado esto para remitirnos tan solo a las personas que debido a procesos de desafiliación no logran hacer uso de lo que se puede denominar como “ciudadanía activa”.

jurídica, sino más bien como un estado deseable y posible. Al respecto Nora Aquin afirma: "Si la inclusión implica la posibilidad de participación del conjunto de la población en el sistema de instituciones sociales, por su parte la exclusión está designando al conjunto de condiciones que favorecen, que propugnan, que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados, o simplemente negados en su posibilidad de acceso a los beneficios de la trama institucional." (Aquin, 2003:80) Cabría preguntarse qué posibilidades, pueden tener aquellos que no participan de los beneficios tangibles tanto económicos como sociales que la sociedad genera, de ejercer su ciudadanía. En tanto el trabajo fue la base sobre la que se erigió la estructura de derechos sociales, la crisis de este implica, necesariamente, la crisis del otro.

Habría que preguntarse también que interés pueden tener aquellas personas "supernumerarias" o aquellos que aunque realizando actividades laborales, lo hacen en una situación de precariedad y desregulación tales que su situación puede acercarse más a estos primeros (los supernumerarios) que a los trabajadores estables e integrados, en participar en una sociedad (tanto política en el sentido amplio como cívicamente) que cotidianamente los excluye. Cuando una persona se hace consciente que los cambios en el sistema político y económico de un país no tienen impactos plausibles favorables en su vida cotidiana, sumado a que no tiene ámbitos de incidencia claros, suele volverse indiferente a los mismos (al sistema político y económico), actitud que refuerza aún más los procesos de desafiliación. Al deteriorarse la plataforma social sobre la que se levanta toda la ciudadanía, se minan las condiciones efectivas para poder ejercerla de forma activa, los derechos sociales son una condición no solo constituyente de la ciudadanía sino necesaria para que la ciudadanía civil y política puedan desarrollarse sin problemas. De este modo la calidad de las democracias baja, emergiendo una "ciudadanía mínima" que se instala como rasgo definitorio de las democracias liberales de fin de siglo. (Schettini y Sarmiento, 2000:110)

A modo de síntesis, vemos como el Trabajo al perder su capacidad de "gran integrador" repercute corroyendo las bases mismas de la ciudadanía: 1) Eliminando o re-mercantilizando y por lo tanto también segregando el acceso a determinados derechos sociales que antes eran universales¹⁷ y 2) borrando la noción de una "identidad común", de un sentido de pertenencia a una comunidad, lo que repercute en cierta indiferencia o por lo menos pérdidas de

¹⁷ Derechos sociales tales como: la salud, la educación, la seguridad social, etc. pero también derechos de otros tipos tales como: el derecho a un trabajo digno, a una remuneración decorosa, etc.

expectativas en el acontecer político y en el debilitamiento de organizaciones sociales representativas.

Para finalizar, resulta pertinente preguntarnos: ¿Cómo podemos esperar que los ciudadanos, que sin tener acceso a un trabajo estable, con sus derechos sociales vulnerados y encerrados en procesos de desafiliación social de tal envergadura que elimina la noción de identidad comunitaria o de integración a la social, puedan, efectivamente hacer uso (con capacidad e interés) de una ciudadanía activa?

1.3 Cooperativismo y autogestión como Política Social: posibles alcances de una respuesta alternativa.

Ante los cambios ocurridos en la esfera del trabajo (y las repercusiones en otras orbitas de la vida de las personas que estos conllevan), los sectores populares han ido generando determinadas estrategias de supervivencia de muy diversa índole, desde modalidades de obtención de ingreso muy precarias, hasta otras con niveles de organización y eficiencia bastantes altos. En este abanico podemos posicionar a las cooperativas de producción y trabajo o a los emprendimientos laborales autogestionados de carácter asociativos.

Uruguay es un país reconocido en el mundo por el alto desarrollo y viabilidad que tiene el sector cooperativo, tanto en la sociedad como en la economía del país. Los sectores populares han recurrido sistemáticamente a la adopción del modelo cooperativo para hacer frente a situaciones adversas, como la falta de empleo, el subempleo o la explotación. Las cooperativas de trabajo surgen así como emprendimientos que generan trabajo pero de una forma muy distinta al mercado. Si bien Uruguay tiene establecido por ley que se entiende por cooperativa de trabajo¹⁸, se hará hincapié en la definición adoptada por Juan Pablo Martí (2005: 34), el cual entiende que, “Las cooperativas de trabajo son organizaciones que, sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, proveen de trabajo a sus asociados en forma

¹⁸ La Ley 17.794 sancionada el 22 de julio de 2004 de Cooperativas de Producción o Trabajo Asociado, establece que: “son cooperativas de producción o trabajo asociado, las que tienen por objeto proporcionar a sus asociados puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a través de una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios para terceros, en cualquier sector de la actividad económica siempre que sus asociados no tengan trabajadores dependientes y el uso de los medios de producción de propiedad de los asociados, esté afectado exclusivamente al cumplimiento del objeto de la cooperativa, salvo autorización expresa de esta última”

equitativa buscando su elevación tanto económica como cultural, asistencial, social y profesional”.

De esta forma su valor no sólo radica en ser fuente para la creación de empleo, sino también en el hecho de que funcionan como un entramado, en el cual se conforman redes relacionales y vínculos. Son, por tanto, organizaciones portadoras de sentido, que generan identidad colectiva y que implican también un ámbito de toma de decisiones horizontal (por lo menos a nivel formal), participativas y democráticas, lo que significa un cambio con respecto a la dinámica imperante en el mercado.

Al respecto es interesante el análisis que realiza Razeto (1984): todas las empresas están estructuradas en torno a un factor organizador predominante, el cual determina el modo como se conciben y determinan los objetivos económicos de la empresa. Estos factores organizadores pueden ser esencialmente seis: la fuerza de trabajo, la tecnología, los medios de trabajo, el factor financiero, la administración o la comunidad. El protagonismo inevitable de alguno de estos elementos indica la dirección y el carácter que tomará el objetivo económico de la empresa. Lo que caracteriza a las empresas cooperativas autogestionadas es que el objetivo de las mismas es la valorización del trabajo, por lo tanto la fuerza de trabajo es (y no otro) el factor organizador predominante. En estos casos es el trabajo y no el capital quién le da su propia forma a los demás factores, en la medida que los convierte en propios

De esta forma se puede ver como, dada la capacidad de generar empleos nuevos, así como de favorecer procesos de integración social y de fomentar ensayos de “economía solidaria”, la generación de cooperativas de trabajo ha sido objetivo de intervenciones tanto estatales como de parte de la Sociedad Civil organizada y de organismos internacionales.¹⁹

En Uruguay esta estrategia se ha comenzado a utilizar desde hace ya algunos años como forma de intervenir en pos de superar no solo situaciones de desempleo o subempleo, sino también de exclusión y de indigencia, partiendo de la base que, el modelo de gestión cooperativa puede generar procesos donde sectores largamente postergados y excluidos del

¹⁹ Vale aclarar que los objetivos que persiguen estas políticas o intervenciones sociales no siempre son los mismos y no son únicamente el fomento del cooperativismo, sino que surgen otros, como por ejemplo la tercerización de servicios, etc. Al respecto puede verse Martí y otros “Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006)” en Pérez de Ubalde, José María (coordinador) (2008): “La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay” Editado por FUNDIBES-Divina Pastora-CUDECOOP, Montevideo. www.google.com.uy

mercado de trabajo puedan re-insertarse en actividades productivas e ir transitando así por un proceso de integración social basado en el trabajo asociado.

De aquí en adelante nos detendremos en las políticas sociales de promoción de emprendimientos asociativos o cooperativos, pero antes, resulta indispensable realizar una conceptualización de lo que se entiende por políticas sociales. Las políticas sociales pueden ser objeto de muy disímiles análisis o conceptualizaciones. Esto es fruto de que las mismas, además de ser un objeto complejo en sí mismo, tienen una serie de objetivos, intencionalidades y modalidades muy variadas entre sí. Partiendo de las reflexiones de Alejandra Pastorini (1994) se puede decir que las políticas sociales desarrollan tres funciones: Una *social*: que es la más visible y aparente, e implica la transferencia de recursos económicos, la atención en salud, la capacitación y educación, etc., destinada a la población más empobrecida y en vías de desafiliación. Esta función apunta, en cierta forma, a una redistribución de los recursos y las oportunidades existentes en la sociedad y sus beneficiarios suelen ser identificados por alguna problemática: desempleados, infancia en riesgo social, jóvenes sin capacitación laboral, etc. Otra *económica*: que implica la reducción de los costos que para el capitalista tiene la reproducción de la fuerza del trabajo, la contra tendencia al subconsumo y la garantía de condiciones sociales necesarias para la acumulación del capital. Una tercera función es la *política*: que apunta a la legitimación del Estado y del sistema político y económico a través de la disminución de la insatisfacción popular, lo que genera control social y desmovilización. Estas funciones no son privativas las unas de las otras, sino que todas ellas son características indisolubles que portan las políticas sociales por sí mismas. Es por esto que un análisis de las mismas debe tener presente todos estos elementos, si bien con ponderaciones distintas entre sí

Ahora bien, en cuanto a políticas sociales dirigidas al fomento o apoyo de emprendimientos cooperativos o asociativos, durante la gestión gubernamental del primer gobierno de izquierda en el país se pueden identificar determinados acontecimientos. En primer lugar con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el año 2005, se comienza a dar una atención central a la población que atravesaba situaciones de indigencia y desafiliación. De este modo se crean programas que apuntan a intervenir en distintas aristas que presentan estos problemas. Es en este marco que, impulsado por el MIDES, se aprueba la ley de Cooperativas Sociales, lo cual abre un camino legal que permite (o facilita) el fomento de cooperativas y emprendimientos asociativos de esta índole. Desde la concepción misma de la ley se trata de

gestar condiciones para “construir alternativas económicas concretas que promuevan los valores de la convivencia humana por sobre los valores del lucrativo. Pretende dar un marco normativo a un tipo de emprendimiento económico que persigue la inclusión social, con base en el trabajo de sectores agredidos por las políticas neoliberales” Exposición de motivos de la Ley N° 17.978 (Martí, 2008: 288)

Es en el marco de la ley de cooperativas sociales que el MIDES ha generado varios programas de fomento y apoyo a las mismas: programa Uruguay Clasifica, programa Emprendimientos Locales, programa de Opción productiva, etc. Cobra importancia entonces, conceptualizar el fenómeno del cooperativismo o la autogestión de emprendimientos asociativos a la luz de los distintos matices que cada emprendimiento asume, por ejemplo: un emprendimiento autogestionado impulsado por una intervención estatal, tendrá necesariamente, características muy disimiles a otro generado desde un comienzo por una movilización de los propios protagonistas.

Al respecto parece conveniente introducir las reflexiones de Terra (1984) que son rescatadas por Martí (2005). Terra realiza una tipología de cooperativas en relación a su matriz de surgimiento encontrándose así: cooperativas producto de empresas recuperadas, cooperativas fruto del impulso autónomo de sus socios y cooperativas creadas por una fuerza externa. Asimismo, destaca cómo varios aspectos en las matrices de surgimiento de las cooperativas están relacionados con las características de la gestión de las mismas tales como: la autonomía, la incorporación de nuevo personal, la relación con otras organizaciones cooperativas, y agentes externos, sus proyectos y perspectivas a corto y largo plazo. De esta forma, dicho estudio analiza cómo aquellas cooperativas que en su matriz de surgimiento surgen amparadas a otro tipo de organización (que por ejemplo podría ser estatal o de la sociedad civil), tienden a estar atravesadas por intereses externos a los propios integrantes de la misma, lo cual termina repercutiendo en baja autonomía e incluso dependencia en relación a determinados aspectos que hacen al proceso de toma de decisiones. Por otro lado, se observa que las cooperativas surgidas básicamente por un impulso autónomo presentan niveles de autonomía muy altos, aunque presentan dificultades a la hora de ingresar nuevos socios, explicado esto en parte, por el interés de preservar un “proyecto” que es vivido o pensado por los cooperativistas como válido. Otra característica de estas cooperativas es el hecho de guardar generalmente fuertes lazos con otras organizaciones cooperativas y participar en entidades de segundo grado, cómo pueden ser gremiales de cooperativas o sindicatos.

Lo anteriormente dicho es relevante a la luz de la coyuntura actual, donde en referencia a los clasificadores (pero también a gran parte de la población indigente o simplemente desocupada de nuestro país) el fomento a la generación de emprendimientos asociativos de producción de bienes o servicios está siendo una Política Social cada vez más instaurada y consolidada.

Es por estos motivos que resulta necesario estudiar el fenómeno de las políticas sociales de fomento a emprendimientos de trabajo asociativos minuciosamente. Esto en el entendido que es un tipo de política que se presenta como alternativa, la cual implica la participación activa de sus protagonistas, el fomento a estructuras económicas distintas a la del resto de mercado y más asimilables a un tipo de “economía solidaria”, etc., todas éstas actividades, antagónicas a la función económica y política de las mismas. Es de importancia capital también el hecho de analizar qué otros intereses, objetivos atraviesan estas políticas ya que de otro modo, los emprendimientos pueden quedar presos de intereses externos, formando parte de determinadas estrategias que apuntan a fines que incluso pueden desconocerse. Un análisis de las políticas sociales y de los emprendimientos asociativos de clasificadores se realizará en el tercer capítulo.

CAPÍTULO II

Sobre el Clasificador, su actualidad y su trayectoria histórica en la ciudad

2.1 Caracterizando al clasificador de residuos

2.1 a) Cuando los “excluidos” son útiles y productivos

Es en el contexto urbano en donde la sobrevivencia de grandes contingentes de personas a través de la recolección y clasificación de residuos parece desarrollarse más ampliamente. Esto no parece ser ilógico ya que es en la ciudad donde hay una mayor cantidad de personas viviendo en un espacio reducido, por lo que se encuentra un volumen de residuos que permite vivir de esta tarea.

A esto hay que sumarle los cambios en los patrones de consumo en la era de la globalización y reestructuración productiva del capital, que generan a través del avance acelerado de la tecnología, la baja en el valor de cambio de los productos vía disminución de calidad, y la acelerada modificación en las tendencias de consumo masivo; una significativa reducción de la vida útil de determinados artefactos y bienes de consumo. De este modo vemos como la cultura del “úselo y tírelo”, está ya bien instalada en nuestros países y ciudades, instaurada en un marco general de gran consumo de masas.

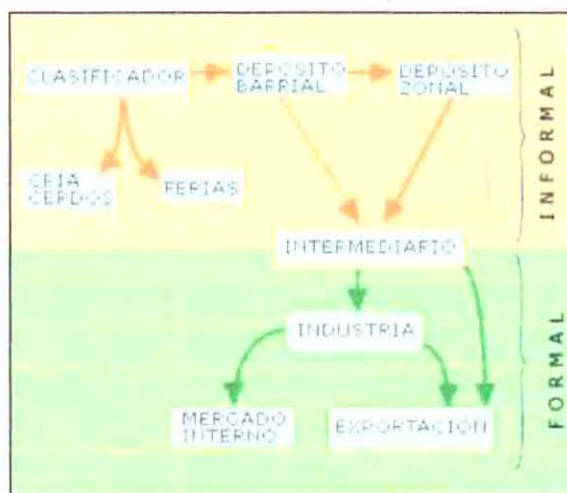
Estos factores generan serias dificultades socio-ambientales, entre las cuales podemos encontrar algunas claramente visibles, como el constante problema de limpieza de los cascos urbanos; y otras que pese a tener menor visibilidad pública pueden tener efectos más dañinos sobre el medio ambiente: quema de basura, acumulación de residuos en canteras sin ningún plan de recolección o disminución del daño, etc.

En este marco, el clasificador de residuos aparece como un agente importante en tanto su actividad disminuye directamente los daños ambientales, reconvirtiendo una serie de materiales que de no ser captados por él, terminarían en una cantera municipal hasta descomponerse. Hay hechas varias estimaciones de cuanto material se recicla por el trabajo de los clasificadores de residuos. Según el Plan Director de Residuos Sólidos (2004) un 40 % de los residuos de Montevideo son retirados por el sector informal, de este, un 57% es re-usado,

vendido a depósitos o usado como alimento animal, el 30% vuelve al sistema formal de recolección y el 13 % restante es quemado o vertido a cursos de agua. Esto significa que del total de residuos que la ciudad genera (1960 toneladas diarias), el 22,8% es reciclado por el trabajo realizado por los clasificadores.

Si bien el clasificador es poseedor de un potencial socio-ambiental importante, el mismo no es reconocido socialmente. Como afirma Lombardi (2006:69): “Por lo general, la sociedad no se cuestiona qué es lo que ocurre luego que el clasificador junta la bolsa de basura, cómo es que sigue el proceso; se lo ve al clasificador como alguien que junta basura para vivir, sin tener presente el beneficio ambiental que genera esta actividad”. Ahora bien, esta afirmación trae aparejada otra noción importante ya que el beneficio ambiental no es lo único que se niega con esta actitud por parte de la sociedad; queda oculto también que el clasificador recolecta la basura de otros para insertarla en el escalón más subordinado de una cadena productiva que culmina en las grandes industrias recicladoras. A continuación presentamos un esquema básico que permite una visión sobre los participantes del proceso de recolección-clasificación-reciclado en nuestro país.

Esquema del mercado de los Reciclables en Uruguay²⁰



Como se afirma en el documento “Tirando del carro” (MIDES, 2006) elaborado por el programa del MIDES, Uruguay Clasifica, los materiales que obtienen los clasificadores

²⁰ Esquema elaborado a los efectos de la Presentación del Programa de Desarrollo Integral para Clasificadoras y Clasificadores, CLASIFICA URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, 23 de Junio 2006. Dicho esquema (elaborado por el MIDES) fue obtenido en www.cempre.org.uy

pasan, antes de llegar a las industrias, por una serie de intermediarios que aumentan su valor dos, tres y hasta cuatro veces lo que se le pago al clasificador por ellos. Los depósitos barriales, que son a los que acceden la mayoría de los clasificadores dada la cantidad de materiales a vender, además de pagar precios bastantes bajos, suelen tener prácticas desleales como utilizar balanzas no autorizadas y “tocadas” que pocas veces reflejan el peso real de los materiales, variar los precios según el clasificador, fomentar relaciones de exclusividad, etc. Por lo tanto, las actuales condiciones en que se da la clasificación de residuos “configuran una clara explotación económica disfrazada de actividad independiente” MIDES (2006:7).

En el pasado la recolección de residuos era una actividad totalmente al margen de los procesos productivos, donde se recolectaba para el consumo familiar, la vestimenta, la alimentación de animales y la eventual venta en ferias vecinales. Hoy en día sin embargo, la situación es bastante más compleja. El centro de la actividad del clasificador es la recolección y clasificación de materiales para su venta en depósitos, que luego lo venderán a industrias de reciclaje. Como afirma De Souza (2005:103) “ele é um elo incluído em uma cadeia produtiva, ainda que de forma marginalizada”. El trabajo del clasificador se le presenta como una actividad independiente, donde él fija los horarios, recorridos, el grado de esfuerzo dispuesto a realizar, etc., sin embargo está atado a ella, tanto por no poder ingresar a otras actividades como por ser totalmente dependiente de los diseños de quien le compra el material, que es quien fija los precios, los materiales a comprar, etc.

Como afirma Gutierrez (2005: 134) “La relativa flexibilidad de entrada convierte a esta actividad (la clasificación de residuos) en una de las pocas opciones para sujetos desprovistos de credenciales educativas y sin experiencia laboral capitalizable en los segmentos ocupacionales más dinámicos”.

En cuanto al ingreso a la misma, en la actualidad básicamente hay dos posibilidades: 1) haberla realizado siempre, heredando una forma de “saber hacer”, generalmente niños de clasificadores que debido a tener que realizar esta actividad desde temprano en la niñez no han tenido otras experiencias laborales y 2) llegar a la misma fruto de un largo camino de movilidad descendente en donde hay una incapacidad de ingresar a otras actividades laborales y donde los soportes de asistencia tanto estatales como los de carácter vincular han fallado.

En ambas situaciones se dan procesos de desafiliación social claros: en la primer situación, la persona se desarrolla siempre al margen de los circuitos típicos de integración social (sistema educativo, experiencias laborales, etc.); en la segunda se da un paulatino distanciamiento de los soportes de integración social típicos (ex compañeros de trabajo, organizaciones de representación laboral, vínculos barriales perdidos debido a la mudanza a sitios que no acareen gastos de alquiler, luz, etc.). Esto se da por dos razones principales: por sentimientos de vergüenza y fracaso personal y por la necesidad de “salir a recolectar basura” como única forma de subsistir.

La situación social de los clasificadores es de desafiliación, o en el mejor de los casos de vulnerabilidad. Ahora bien, desde un punto de vista estructural, el clasificador no es ni un “inútil para el mundo” ni un “supernumerario” en el sentido estricto del concepto. “Los supernumerarios ni siquiera son explotados, pues para serlo hay que tener pericias convertibles en valores sociales. No están conectados a los circuitos de intercambio productivo, no gravitan en ningún sector neurálgico de la vida social.” (Baraibar, 2001:181) Si bien el clasificador si es excluido del mercado laboral formal y si bien dada sus escasas calificaciones y experiencias es improbable que vuelva a vincularse al mismo, el clasificador no es ajeno a la participación productiva de una actividad con valor social. Por el contrario, los Clasificadores de residuos son parte no solo fundamental, sino imprescindible de un área productiva en pleno desarrollo: la del reciclaje.

Esta actividad (la de la industria del reciclaje) es un ejemplo radical de las características del sistema de acumulación flexible: la flexibilización de los procesos de trabajo y del surgimiento de sectores de producción enteramente nuevos caracterizados por tasas altamente intensificadas de innovación comercial y organizacional, entre otras (Harvey 1994). Se da así una doble explotación hacia el trabajador: por un lado se lo explota en tanto se le paga un precio muy menor al que le correspondería. En segundo lugar, el Clasificador se ve obligado a auto explotarse, exponiéndose a realizar un trabajo muy duro y hasta insalubre sin ni siquiera ser reconocido como trabajador propiamente dicho. La industria del reciclaje utiliza los insumos provenientes de estos, sin llegar a tener ningún tipo de contacto con el clasificador ya que entre medio hay una gama de depósitos intermediarios que los separan. De este modo la explotación, se diluye en la informalidad, el clasificador aparece, antes que como un trabajador explotado, como un excluido

El clasificador de residuos debe soportar, entonces, no solo el haber vivido siempre en condiciones de extrema vulnerabilidad o desafiliación, o el haber transitado por un circuito de movilidad descendente a través del cual profundizó su situación de vulnerabilidad hasta llegar a la clasificación de residuos como estrategia de supervivencia. Soporta también el ser totalmente excluido como trabajador de la cadena productiva de la que forma parte, la del reciclaje.

De esto se desprende un corolario, el cual es rescatado por Gutierrez (2005:138) “Puede postularse una especie de precarización simbólica del trabajo de recuperación o, en términos de Jahoda (1987), de privación relativa, en tanto no lograría cumplir con funciones latentes: generar categorías de la experiencia que habiliten una integración en el tejido social, más allá de permitir la reproducción de la fuerza de trabajo.”

A modo de síntesis, vale explicitar que ambos aspectos (el potencial socio ambiental y el formar parte de un proceso productivo que lo explota) son muy importantes, sobre todo a la hora de planificar o pensar políticas sociales, ya que un dispositivo de intervención que no los incorpore no podrá trascender la noción de ver al clasificador como alguien que vive de la basura de otros. A la hora de pensar sobre el problema de los clasificadores de residuos debemos tener claro que si bien es muy importante intervenir para la mejora de sus condiciones laborales, es tan importante también, generar en la sociedad en su conjunto un cambio de perspectiva que recoloque al mismo como un trabajador, así como también, regular legalmente una actividad donde aquellos que detentan posiciones sociales más fuertes ejercen sobre los mas desprotegidos un dominio y una explotación indiscriminada.

2.1b) Clasificadores: entre la necesidad y el estigma

Las sociedades están fuertemente estructuradas por las posiciones laborales tanto en el plano material como en el simbólico. El trabajo (independientemente de que sea asalariado o no) tiñe y condiciona tanto el resto de las esferas de inserción de las personas, como la imagen que en el general de la sociedad se tiene de ellas. Como señala Castel (1997:416) “lo que funda la dignidad social de un individuo no es precisamente el empleo asalariado o el trabajo en general, sino su utilidad social, esto es, la parte que el individuo toma en la producción de la sociedad.” Partiendo de esta afirmación nos encontramos con un problema, ya que el clasificador, si bien claramente si forma parte de una cadena productiva (que además de

reducir el daño ambiental, produce riquezas) no es visualizado por ello. Por el contrario lo que prima es la noción de que el clasificador es un “marginado”, que “vive de la basura” etc.

De este modo el clasificador, además de soportar las ya de por sí difíciles condiciones laborales, debe estar sujeto a distintos niveles de estigmatización generados socialmente. El concepto de estigma fue introducido al campo de las ciencias sociales por Goffman Erving en 1963. El autor lo define como: un atributo indeseable socialmente, altamente desacreditador que puede ser un defecto, falla o desventaja. Este es construido en relación a determinados estereotipos y marcas que se crean a partir de la diferencia de un nosotros y el otro estigmatizado.

Basándose en los conceptos elaborados por Goffman varios autores²¹ afirman la idea de que el hecho que el clasificador subsista de los residuos ajenos, o sea, de aquello que para otros no presenta valor alguno, acarrea connotaciones negativas en cuanto a la conformación de su identidad. El rechazo que en la sociedad occidental se le tiene a la basura se traslada sin mucha dificultad a aquellos que de ella viven.

La aceptación de un lugar de inferioridad y la vergüenza son sentimientos que afloran en el clasificador dada la conceptualización social del mismo como alguien que satisface sus necesidades de subsistencia mediante la basura²². Esto parece ser lógico ya que, siguiendo a Goffman, una de las características fundamentales es que aquellos individuos estigmatizados tienden a sostener las mismas creencias que los otros, o sea que el “nosotros integrado”. Este atributo “indeseable” o “desacreditador” puede suponerse sea el trabajar y vivir de la basura, lo cual ha de ser cierto. Sin embargo hay otro atributo más importante aún, el cual es igualmente desacreditador, a saber, el haber quedado por fuera de los mecanismos formales de trabajo o de aquellos que aunque informales sí son “dignos”.

Los clasificadores de residuos (en general) son personas sin posibilidades de integración al mundo de trabajo dado su bajo nivel de instrucción, su falta de experiencias laborales fuera de la clasificación, etc. En este sentido hay un estigma también en tanto se comparte con Pablo Gutierrez que la visibilidad del fenómeno de la clasificación “multiplica la imagen palpable

²¹ Al respecto ver Pablo Gutierrez (2005); María José Lombarda (2006)

²² Si bien esto puede estar ya superado en clasificadores de larga trayectoria, sobre todo en aquellos organizados en emprendimientos autogestionados, es un elemento común entre aquellos que se iniciaron no hace mucho en esta actividad.

del castigo reservado en esta sociedad a quienes pierden el trabajo, a quienes “no se adaptan” a los designios del mercado o simplemente tienen la mala suerte de volverse obsoletos ante la “marcha de la economía”. En definitiva esta imagen de privación y humillación, escenifica de algún modo los fantasmas del desempleo y la exclusión.”²³ (2005: 139).

En sociedades cada vez más desiguales y polarizadas, donde podemos hablar de un nuevo régimen de marginalidad urbana, las percepciones subjetivas de los ciudadanos también se radicalizan. En este marco, el miedo y la inseguridad aumentan, por lo menos a nivel de la percepción. No es extraño entonces que, en este contexto, desde buena parte de la sociedad los clasificadores de residuos sean aggiornados con una impronta negativa: personas provenientes de barrios “marginales”, “incultos”, peligrosos, asociados a conductas delictivas, padres irresponsables que hacen trabajar a sus hijos, etc. Esto redobla el estigma no limitándolo solo a aquellas razones que efectivamente se desprenden de la actividad del clasificador, sino que también se le incorporan atributos imaginarios, prejuicios o inferencias infundadas que le añaden al mismo, todos los atributos socialmente despreciados o con una carga valorativa negativa. A modo de síntesis resulta interesante enumerar las características que fueron descriptas anteriormente con el fin de clarificar al lector el análisis. El clasificador de residuos es una persona que:

- Tiene muy escasas posibilidades de re-insertarse o ingresar por primera vez a los circuitos de trabajo formal o semi-formal debido a la falta de credenciales educativa, experiencias previas, etc.
- Cuya subsistencia depende de una actividad laboral difícil y precaria, enmarcada en un proceso productivo (del reciclaje) que lo explota sin ningún marco de regulación mediante.
- Cuya actividad, que de por si tiene un potencial socio-ambiental, que no solo no es valorada socialmente, sino que es despreciada por las condiciones en las que se realiza y por lo que representa simbólicamente.
- Que sufre un doble estigma: el de ser “mal visto” por vivir de la basura de los otros en malas condiciones de higiene y el de cargar con la imagen de ser “representante de la exclusión”, cargando con el peso de ser quienes no lograran mantenerse en el mercado de trabajo
- Que, además, es receptáculo de una serie de atributos infundados asociados a la exclusión: personas peligrosas, “incultos”, padres irresponsables, etc.

²³ La clasificación de residuos no es únicamente tomada como última alternativa al desempleo prolongado. En algunos casos en los que las personas (dada su muy baja calificación o problemas de otro tipo) acceden a plazas en el mercado formal pero de un nivel de precariedad altísimo, con muy bajos salarios, jornales extensos, sin seguridad social, etc. La clasificación de residuos, entonces, puede ser fruto de una decisión racional ya que tanto la auto-determinación de los horarios de trabajo, como la obtención de ingresos similares a los otros pueden volcar la balanza hacia ésta. Sin embargo, se cree que estas personas sienten también este estigma que se menciona anteriormente ya que, si bien es interiorizado subjetivamente, es eminentemente de carácter social.

Estas características pueden generar varios sentimientos o actitudes tanto por parte de los clasificadores, como del resto de la sociedad. En cuanto a la sociedad se refiere; tanto el miedo y desprecio (en el peor de los casos), o la solidaridad y ayuda realizada por sentimiento de lástima o culpa, no logran trascender lo concreto y fomentar una superación del estigma del clasificador.

“En la medida que la mirada de los otros es un componente clave en la construcción de identidades sociales, la reconversión de este trabajo en una actividad valorada socialmente es una tarea que supone la disputa simbólica por los sentidos en distintos niveles discursivos”. (Gutierrez, 2005: 137). Trabajar en este sentido implica entender que apuntar a la dignificación de la tarea de los clasificadores significa abordar varios planos: con los clasificadores, intentando disminuir la precariedad que implica la actividad; con la sociedad de masas, apuntando a modificar la perspectiva que se tiene hacia la misma; con el resto de los participantes tanto de la limpieza y recolección de residuos, como de la industria del reciclaje, etc.

2.2) Clasificadores de Residuos, una visión longitudinal

La ciudad de Montevideo tiene referencias de personas que subsisten mediante la re-utilización de residuos ajenos desde mediados del S XIX. En esta primera etapa los residuos se utilizaban para el consumo individual o para procesos de producción domésticos, como por ejemplo la cría de cerdos. Con el correr del tiempo, los materiales clasificados fueron excediendo a aquellos de origen únicamente orgánico. De este modo, según el estado de los procesos productivos del país, se comenzó a reciclar papel, cartón, vidrio, etc.

Ya desde mediados del S XX, en el marco de la caída del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y tras la eliminación de los hornos incineradores de basura por la utilización de vertederos a cielo abierto para la disposición final de residuos, se pueden encontrar familias alrededor de estos sitios. Este fenómeno se fue ampliando progresivamente, formándose así asentamientos irregulares o “cantegriles” entorno a los vertederos municipales. Esto puede rastrearse como una incipiente territorialización de la pobreza en la ciudad. (MIDES, 2006).

A principios de la década del 80', dos sucesos marcan un quiebre en la vida de los clasificadores de Montevideo: 1) la prohibición municipal de ingreso a la usina de disposición final de residuos a los "hurgadores", y 2) el cambio en el sistema de camiones trituradores/compactadores. (Chabalgoity 2006: 13) ²⁴. Ante esto, se da un cambio en la modalidad de trabajo en el sector, pasándose a recolectar los materiales en la calle, directamente de las bolsas de basura domiciliarias que sacan los vecinos. A pesar de esto algunos hurgadores continúan con sus actividades en la Usina de forma ilegal, adquiriendo el nombre de "gateadores". Al respecto comenta un clasificador entrevistado:

"Si ahí (en la usina). Sabes cuantas veces nos agarró la policía? Ibamos como quien dice a robar basura, gateábamos, porque hasta presos en la 16' estuvimos, porque antes de tener el predio teníamos que rescatarnos y entrar donde volcaban todos los camiones. Nos cagaban a patadas, de todo. (Clasificador cooperativa Juan Cacharpa)

A partir de aquí el fenómeno comenzó a cobrar mayor visibilidad pública no solo por la nueva modalidad de trabajo en la calle, sino también porque en las últimas tres décadas la cantidad de clasificadores ha aumentado estrepitosamente. Si bien es difícil encontrar consensos sobre la cantidad de personas que en la actualidad son clasificadores de residuos, se puede asegurar que es un número bastante alto. A continuación se presentan algunas de las estimaciones sobre la cantidad de clasificadores de residuos en los últimos años ²⁵:

Año	Fuente	Cant.
2003	Censo ampliado IMM	7.200 ²⁶
	Estimación UCRUS / PIT CNT	15.00
2006	MIDES *	4.407**
2008	Censo IMM	5013
	Estimaciones UCRUS	15.000

* Perfil sociodemográfico de las personas y hogares clasificadores elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES a solicitud del Programa Uruguay Clasifica.

**Cantidad de personas registradas como clasificadoras dentro del universo de hogares inscriptos en el PANES en Montevideo, incluyendo los no aprobados.

²⁴ Chabalgoity M. y otros (2006): *Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción*. Este documento es elaborado en el marco de la mesa ciudad y territorio de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y contó con la participación de técnicos, autoridades municipales y clasificadores.

²⁵ En los anexos se adjunta los datos sistematizados del último censo de clasificadores realizado por la IMM en 2008. Se presenta también una breve discusión metodológica sobre la validez de los mismos. (anexo II)

²⁶ El registro de clasificadores continuó abierto y con posibilidades de que nuevos clasificadores se sigan censando, llegando en la actualización de los datos en 2006 a ser 8.800

Los datos cobran mayor relevancia si partimos de la base de que en 1978 había 800 clasificadores en la cantera municipal y 200 con carros en la calle y en 1986 la suma ascendía aproximadamente a 2000-3000 personas. (Doménech, 2005:20)²⁷.

Sobre los datos presentados en el cuadro vale hacer dos comentarios. El primero hace referencia a la gran disimilitud entre los datos que arrojan los censos voluntarios de la IMM con las estimaciones de la UCRUS y el PIT / CNT, las cuales son del orden del doble.

El segundo comentario refiere a las estimaciones del MIDES. Si bien el MIDES identifica 8.729 clasificadores inscriptos, es interesante pensar en términos de “hogares”. La clasificación de residuos es una actividad de la cual, en el general de los casos, participa toda la familia. Es bastante común que los hijos, acompañen a sus padres en los recorridos, pero es más común aún que, la tarea de clasificación secundaria que suele hacerse en el predio del hogar, sea realizada indiscriminadamente por varios miembros de la familia. Es por esto que parece más correcto hablar de “hogares clasificadores”. En este sentido el MIDES identifica 7.546 hogares con al menos un integrante clasificador, lo que estaría significando que unas 30.489 personas viven en “hogares clasificadores”. MIDES (2006: 25)

La gran cantidad de clasificadores con los que cuenta Montevideo, se corresponde también, con la gran heterogeneidad en cuanto a la modalidad que adoptan para realizar el trabajo. Entre ellos podemos encontrar dos grandes grupos: aquellos que trabajan de forma independiente; y los que lo hacen en alguna modalidad de agrupación. Entre los primeros tenemos clasificadores con carros movidos a caballo, bicicleta, por tracción humana, aquellos llamados “bolseros”(que circulan a pie con bolsas al hombro), etc. Abría que diferenciar a aquellos clasificadores que alcanzan niveles de organización del trabajo bastante altos (recorridos y horarios de trabajo establecidos, acopio de determinados volúmenes de materiales, clientela fija, etc.) con los otros que lo realizan de modo aún más precario. Generalmente estos son personas relativamente nuevos en la actividad.

Entre los que se encuentran asociados tenemos: emprendimientos autogestionados, generados a partir de intervenciones de ONGs, emprendimientos estatales, etc. En cuanto a las experiencias de clasificadores agrupados, los primeros antecedentes organizativos pueden rastrearse hacia la década del 80'. En esta época encontramos la obra del Padre Cacho, luego

²⁷ Estos datos son de la tesis de grado de la Licenciatura de Trabajo Social de Amparo Doménech, elaborados en base a datos extraídos de Echeverría (1986) “Reciclaje de residuos con hurgadores en el sector informal urbano”

devenida en Organización San Vicente (OSV) en la zona de Aparicio Saravia y a Emaús en la zona oeste de Montevideo. En la órbita de la OSV se fueron implementando convenios con la IMM en pro de obtener mejoras en la calidad de vida de los clasificadores de esta zona de la ciudad. En este marco surgieron varios emprendimientos productivos y cooperativas de clasificadores, así como también se asesoró a varios emprendimientos asociativos y se obtuvieron convenios de barrido y limpieza de la ciudad. En el marco de Emaus se generó hacia 1985 el depósito cooperativo La Redota que se planteó como una experiencia de depósito más justo para los clasificadores. Sin embargo debido a problemas de funcionamiento debió cerrar hacia 1992.

Otro hecho importante para el sector es la aparición de la UCRUS (Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos), primer sindicato de clasificadores de la ciudad de Montevideo. La UCRUS se funda en Abril del 2002 con un discurso fuertemente reivindicativo. Al respecto, Chabalgoity (2006) recoge del acta de la asamblea fundacional lo siguiente:

“La única forma de estar presente es la de organizarnos como gremio. en un. UNIÓN DE CLASIFICADORES, para los CLASIFICADORES (...) En el pasado se hicieron varios intentos de organización, algunos muy importantes. Fracasaron porque no los controlaba el clasificador. Aprendimos de esos fallos.”

Desde su fundación, la UCRUS, ha realizado varias movilizaciones, protestando por requisas de carros y caballos, por la nueva Ley de Envases, etc. Prácticamente desde su fundación se incorporó al PIT CNT, participando de varias movilizaciones también de la central obrera, aunque su participación en la central no es total, sino a través de alguna de las mesas de trabajo concretas.

En 2002 la UCRUS firma un primer convenio con la IMM, donde ésta última cede en comodato un predio lindero a la cantera municipal de residuos para que los clasificadores que antes trabajaban dentro del vertedero pudiesen regularizar su situación, así como controlar el ingreso de menores. En un principio, el convenio engloba a 150 clasificadores e implicó el compromiso municipal de descargar 30 camiones en un predio separado de la usina, para que los clasificadores realizaran su trabajo. En 2004 el convenio se re-negoció y se renovó. Con el tiempo, el número de clasificadores se fue reduciendo, hasta que en 2007, alrededor de 80 clasificadores deciden iniciar un camino para comenzar a funcionar como cooperativa con el

apoyo y asesoramiento de varias instituciones: CUDECOOP, Instituto de Psicología Social Pichón Riviere, Unidad de Estudios Cooperativos de la UdelaR, etc.

Con el tiempo, varios de los clasificadores nucleados en la UCRUS, se fueron agrupando en distintas cooperativas, continuando con su actividad sindical como representantes de las mismas. El primer caso fue el de la cooperativa Juan Cacharpa, al que luego se le sumaron varios otros (Independencia de la Mujer, COFECA, Ahora si se puede, etc.).

Pretender realizar un relato del fenómeno de los clasificadores en la ciudad, y en particular en sus modalidades de agrupación, nos obliga a detener el análisis necesariamente en las acciones tanto estatales como municipales. Esto se debe a que las políticas públicas no sólo deben ser entendidas como resultado de juegos políticos, como logros, o concesiones; sino que también son ellas mismas generadoras de nuevas políticas, modifican la estructura donde se dan las relaciones sociales, reordenan los recursos sociales, económicos y políticos, alterando las reglas de juego. Generan recursos e incentivos, los cuales pueden ser materiales o no; efectos en los grupos de interés, a los cuales pueden animar o inhibir, etc. (Pierson 1993). Por lo tanto está íntimamente vinculado al desarrollo del sector, al futuro de los emprendimientos de clasificadores tanto autogestionados como fomentados por políticas sociales.

CAPÍTULO III

Clasificadores hoy: entre la intervención estatal y la autogestión

3.1 Clasificación y políticas sociales: una breve recorrida histórica

El tema de los clasificadores y su actividad laboral en la ciudad ha tenido un tratamiento diferente por parte de las políticas públicas según distintos períodos históricos. En la década del 80' el trato estatal y municipal hacia los clasificadores de residuos fue represivo y controlador:

- A inicio de los 80 se realiza un censo de clasificadores, luego de lo cual se comienza con el decomiso masivo de carros y caballos.
- A comienzos de los 80' también se prohíbe, como ya se dijo anteriormente, el ingreso de los clasificadores al vertedero de disposición final municipal.
- A mediados de los 80' se privatiza el sistema de recolección de basura de la zona centro de la ciudad y se prohíbe el ingreso a esta por los clasificadores. Ante esta situación se realizan varias movilizaciones de clasificadores apoyados por la organización del Padre Cacho, ante lo cual se logra el ingreso de los clasificadores a dichas zonas.

Es a partir de 1990, momento en el que el Frente Amplio asume el gobierno municipal, que el tema de los clasificadores de residuos comienza a dinamizarse en el terreno de las políticas públicas, sobre todo a nivel municipal. En este año la IMM aprueba el decreto N° 24.542 que autoriza a particulares a realizar la explotación de residuos en forma experimental y transitoria e implementa un censo voluntario donde se presentan 3.008 clasificadores a quienes se les otorgan carné de identificación y autorización para desarrollar la actividad. En 1993 y tras varios conflictos se autoriza el ingreso al vertedero municipal a un grupo de clasificadores.

En el período 1990-1994 se ejecutó también la Fase 1 del proyecto Clasificación y Reciclo de Residuos Sólidos con la obtención de cooperación internacional (PNUD), en la cual se construyeron dos plantas de reciclaje: una en Aparicio Saravia y Burgues y otra en Isla Gaspar y Larravide. Lamentablemente, su uso, no fue el más apropiado ya que estuvieron sin ser

utilizadas varios años. Al respecto, una Trabajadora Social de la OSV nos expuso en una entrevista:

“La intendencia tenía en esos años un planteo de hacer dos plantas de clasificación que después quedó todo en la nada, una fue ahí en Burgues, Burgues y Aparicio Saravia, y otra en Malvín. La de Malvín se construyó pero... las dos se construyeron pero nunca funcionaron como tal..”²⁸ (T.S. OSV)

En este período se creó además el Grupo de Trabajo con Clasificadores integrado por técnicos, funcionarios municipales y clasificadores con el objetivo de planificar acciones que apunten a mejorar las condiciones del sector.

A partir de 1995 se comienza con la fase 2 del proyecto Clasificación y Reciclo de Residuos Sólidos (mientras ambas plantas continuaban sin funcionar). En esta etapa se realizan análisis técnicos entre consultores externos/técnicos IMM/Clasificadores y se realizan una serie de recomendaciones y líneas de gestión municipal de los residuos urbanos sólidos. Sin embargo ninguna de estas recomendaciones fueron utilizadas por el gobierno municipal²⁹.

En 1996 se firma el primer convenio OSV-IMM y a partir de este momento se comienzan a implementar varios otros convenios para la realización de diferentes tareas: recolección diferencial de residuos, gestión de Puntos Verdes, recolección de residuos domiciliarios, limpieza y levante de ferias, barridos, etc. En 2001 la OSV y el BID firman un convenio a través del cual el BID aporta 500 mil dólares (la mitad no reembolsables) orientado a financiar, capacitar y asesorar a micro emprendimientos de clasificadores.

En el año 2000 se publica el libro “Úselo y tírelo... para que otros lo reciclen” como resultado de un estudio realizado por el PNUD y la IMM. En el mismo se realizaban las siguientes recomendaciones: lograr la concientización de la comunidad con respecto a los residuos y al papel de los recicladores; implementar programas de separación domiciliaria y recolección selectiva; implementar unidades de selección de residuos cerca de la vivienda de los

²⁸ Vale marcar que. Si bien es cierto que durante mucho tiempo estas construcciones no fueron utilizadas para los fines pensados, en la actualidad, en la ubicada en Burgues, se encuentran trabajando tres cooperativas de clasificadores.

²⁹ La consultora Urbiente (encargada del proyecto) propone a la IMM resolver el problema de los residuos entre dos posibles soluciones: “Gerenciamiento Unilateral” o “Gerenciamiento Participativo”. Pese a que la opción recomendada por la consultora fuese la segunda (que fue aplicada exitosamente en la ciudad de Brasil, Curitiba) la IMM decidió encaminarse hacia la primera.

clasificadores y; estimular la formación de asociaciones de clasificadores para la explotación de los residuos y el transporte de los mismos.

En mayo de 2002 se realiza el primer censo obligatorio de clasificadores a través de un convenio con la OSV. Con este se introducen una serie de reglamentaciones para el funcionamiento del sector, como por ejemplo: restricciones de circulación en determinadas calles, carné identificador de clasificador autorizado, chapa de carros, etc.

A fines de 2002 se realiza un primer convenio IMM-UCRUS a través del cual la IMM otorga un predio lindero al vertedero municipal de residuos donde volcarán 30 camiones y donde 150 clasificadores tendrán permiso para trabajar. En 2004 se re-negocia y se renueva el convenio.

En el año 2004 se realiza el Plan Director de Residuos Sólidos, financiado por el BID y realizado por una consultora "Fichtner", de Alemania, en asociación con LKSUR (Uruguay) y un comité asesor integrado por miembros de: Intendencias de Montevideo, Canelones y San José, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la División de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP). Su objetivo central era el lograr una eficaz y eficiente gestión de los residuos sólidos en Montevideo y su área metropolitana cumpliendo con estándares mínimos ambientales. En dicho plan se aborda el tema de los clasificadores de residuos realizándose las siguientes recomendaciones: formalización laboral de los clasificadores y recolección selectiva en origen.

En Agosto de 2005 el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente convoca a la UCRUS, la OSV y al Centro Uruguay Independiente (CUI) para participar en el proceso de elaboración de la reglamentación de la ley de Envases (Nº 17.849), por la cual las empresas que introducen envases descartables en el mercado, deben cumplir una responsabilidad económica en la recuperación y reciclaje de los mismos.

En el año 2005, tras la llegada al gobierno del Frente Amplio, se crea el MIDES y se comienza a implementar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Ante la constatación de que mucha de la población clasificadora quedaba por fuera de estos programas debido a que tenían ingresos superiores a la línea de indigencia, el MIDES resolvió en 2006 crear el programa Uruguay Clasifica, apuntando a poder trabajar con este sector de

forma integral. Este programa tiene como objetivos, entre otros: Contribuir al aumento de los ingresos económicos de los clasificadores individuales, creando las condiciones necesarias para que accedan a un porcentaje justo del precio final de las materias primas reciclables; Fomentar el desarrollo de emprendimientos productivos colectivos; Contribuir a la formalización y dignificación del trabajo de clasificadoras y clasificadores; etc. El programa se financia tanto con fondos nacionales como del Fondo para la Convergencia estructural del Mercosur (FOCEM). En el marco de este último se trabaja fomentando la organización de emprendimientos asociativos de clasificadores en el interior del país. En la zona metropolitana de Montevideo, el financiamiento es Estatal.

A comienzos de 2007 y en el marco de la Ley de Envases comenzó a funcionar una experiencia piloto en el departamento de Canelones, donde 40 clasificadores trabajan mediante la recolección de envases en un circuito limpio. Este emprendimiento es financiado por la Cámara de Industria y cuenta con el apoyo de la Intendencia de Canelones, el MIDES el MVOTMA, y la OSC CUI (Centro Uruguay Independiente).

Hasta aquí se presentó un breve repaso del tratamiento que los clasificadores de residuos han tenido por los gobiernos municipales y nacionales durante las últimas décadas, llegando a la actualidad. A continuación se profundizará en el análisis del estado actual de las políticas sociales hacia el sector, así como la incidencia que las mismas tienen en los clasificadores de residuos y los procesos de integración social.

3.2 Análisis de las políticas sociales específicas del sector en Montevideo

En este apartado nos volcaremos al análisis de determinadas políticas sociales, teniendo en cuenta que la perspectiva que intenta guiar el análisis es la de la “integración social”. Con esto se trata de afirmar que las políticas sociales hacia los clasificadores serán analizadas en tanto su voluntad y capacidad para generar o fomentar procesos que fortalezcan la integración social.

Es en este sentido que se intenta, en base tanto al marco teórico elaborado como a las características de los clasificadores profundizadas, lograr articular este concepto amplio en nociones más visibles empíricamente. Esto no se hace con objetivos de medir o cuantificar,

sino que se realiza a los efectos de esclarecer a qué estamos haciendo referencia cuando hablamos de integración social referida a los clasificadores de residuos. De este modo diremos que una política social apunta a fomentar procesos de integración social en los clasificadores cuando se proponga incidir positivamente a grandes rasgos en las siguientes áreas:

- Incidir en la percepción social negativa que se tiene del clasificador en gran parte de la sociedad. (estigma)
- Fomentar modalidades de trabajo (dentro o fuera de la clasificación de residuos) más dignas, higiénicas y con acceso a seguridad social, sustentables en el tiempo
- Fomentar formas de trabajo que promuevan la autonomía y reduzcan la situación de dependencia, explotación e informalidad, que los clasificadores mantienen con el sector de depósitos e intermediarios.

En el campo de la clasificación de residuos, más precisamente en las políticas sociales hacia el sector, hay tanto un número variado de actores (Gobierno estatal, ONGs, IMM, UCRUS, MVOTMA, etc.), como de modalidades de intervenciones. Estas últimas difieren entre sí tanto en sus objetivos, su eficacia y eficiencia, así como en su alcance en cuanto a las personas que involucran, y al espacio territorial en el que se desarrollan. Teniendo en cuenta esto, es que a continuación se realizará un análisis descriptivo del abanico de políticas sociales que involucran a los clasificadores de residuos en tanto tales³⁰, desagregándolo en 3 grandes grupos, y analizándolos desde la perspectiva explicitada anteriormente.³¹

De este modo se puede entender un **primer grupo** de políticas sociales, al que llamaremos “compensatorias”, como aquellas que buscan, a través de la implementación de convenios educativos-laborales, rutas de salida, etc, que los clasificadores atraviesen por determinadas experiencias laborales y espacios de capacitación acotados en el tiempo. Vale marcar que este tipo de política, si bien si tiene como objetivo de la misma, el fomentar procesos de

³⁰ Se aclara al “clasificador de residuos en tanto tal” ya que las personas que viven de reciclar residuos pueden ser beneficiarias o participar de muchas otras políticas sociales por otras razones. Por ejemplo, una clasificadora de residuos puede cobrar asignaciones familiares, participar en un programa de alfabetización a través de una ONG, ser beneficiaria de una vivienda de interés social, etc. Políticas como estas pueden involucrar a los clasificadores, aunque no por su actividad laboral, por lo que no integran el conjunto a analizar

³¹ Si bien estos grupos no son compartimientos estancos que distinguen tajantemente unas políticas de otras, si son espacios que nos permiten visualizarlas a la luz de determinadas características comunes. De este modo vale advertir que una política determinada puede incorporar características de más de un grupo, sin embargo lo que si hay es prevalencia o tendencias que la vinculan o las ponderan más hacia uno que a otro.



integración social; la forma que tiene de hacerlo no es a través de la mejora y dignificación de la actividad del clasificador que participa de esta, sino a través de presentarle al mismo, una alternativa laboral (generalmente vinculada con actividades de limpieza) o de capacitación, con perspectivas laborales, en muchas ocasiones distintas³².

Las primeras experiencias en este tipo de políticas sociales hacia los clasificadores fueron a través de la OSV en convenio con la IMM y con el paso del tiempo otras ONGs fueron sumándose a este tipo de intervención, por ejemplo Centro de Participación Popular (CPP), Gurises Unidos, etc. Dentro de este grupo de políticas podemos encontrar convenios donde al clasificador se lo contrata para realizar el barrido de determinadas áreas, levantes de volquetas, de basura domiciliaria, cuidado y limpieza de áreas verdes, puntos verdes³³, etc. También podemos encontrar experiencias solo de formación o capacitación: rutas de salidas para población clasificadora, proyectos de capacitación para hijos de clasificadores, proyectos de capacitación para clasificadores jóvenes, etc. Dentro del variado espectro de tareas a realizar en cada convenio particular hay dos factores transversales a todos: 1) son convenios a término, por lo que el clasificador es contratado únicamente durante lo que dura el convenio, cuando se renueva, se renueva también la población beneficiaria y 2) exigen como contrapartida del clasificador su participación en distintos cursos de capacitación.

Resulta interesante pensar sobre algunas implicancias que estas políticas acarrearán: en primer lugar es reconocible que dentro de los clasificadores de residuos hay un gran porcentaje de estos que son personas otrora trabajadoras de otras áreas, que perdieron el trabajo y no pudieron re-insertarse en el mercado laboral, por lo que terminaron clasificando residuos para subsistir. En este sentido resulta interesante que estas personas puedan transitar por una experiencia que les permita acumular una experiencia laboral y capacitación para poder así

³² Si bien estas políticas buscan que los clasificadores realicen otras actividades laborales distintas, vale aclarar que en algunos de estos convenios, la actividad que se realiza redundará en una mejora para los clasificadores de determinadas zonas. Por ejemplo, la OSV tiene un convenio por el cual los clasificadores son contratados para trabajar levantando basura domiciliaria en un camión, justamente en asentamientos con altos números de clasificadores y por donde (debido a los niveles y cantidades de basura que generan los hogares clasificadores) los camiones de recolección de basura municipales no pasan.

³³ Si bien los puntos verdes son construcciones que apuntan a que los clasificadores puedan realizar paradas en sus circuitos para pre-clasificar los residuos que llevan, en la práctica estos no son muy utilizados (según censo IMM 2008, tan solo un 5%), en gran parte porque otros ciudadanos (vecinos, jardineros, empresas, etc) hacen un uso indiscriminado de estos espacios colocando aquí sus residuos, y en parte también porque las localizaciones de los mismos no son, en muchas ocasiones las más apropiadas. La OSV está encargada de la limpieza de estos puntos, por lo que contrata uno o dos clasificadores por punto, donde trabaja 6 horas diarias, manteniendo la higiene del lugar. Se considera que esta política al ser a término, al no implicar estrictamente actividades de clasificación y al estar en la práctica desvirtuada en parte de su objetivo inicial, no apunta a la mejora y dignificación de la actividad del clasificador que participa del convenio.

(quizás) conseguir, tras la finalización del convenio, un trabajo formal. De este modo, este tipo de políticas apuntan a disminuir el número de personas que se dedican a la clasificación informal de residuos, fomentando una mejora en las condiciones de vida de estas a través de la experiencia de “trabajo amparado” primero, y de trabajo “verdadero”³⁴ luego, facilitando así procesos de integración social de los beneficiarios.

Sin embargo hay que marcar también una serie de debilidades que implican estos tipos de intervención: en primer lugar es sabido que los convenios educativos laborales (ya no solo pensado hacia los clasificadores) si bien representan para las personas que participan de éstas, experiencias de trabajo positivas, tienen poco éxito en ser catalizadores para la inserción laboral de sus participantes; tanto por el hecho que las capacitaciones no logran adaptarse a las demandas del mercado de trabajo, así como por el hecho de que la capacidad del mercado de “emplear” nuevos trabajadores es muy limitada. El clasificador puede transitar por esta experiencia y luego no lograr conseguir otro trabajo. En este caso, si dejó de realizar la clasificación pudo haber perdido puntos de levantes fijos, clientes, etc., con lo cual se precariza aún más la tarea. Sin embargo es muy posible que el clasificador no deje de clasificar por estar participando de un convenio de este tipo. En este caso lo que sucede es que: o se realiza un doble jornal, o es otro miembro del hogar (generalmente esposa o hijos) el que continúa con la tarea del reciclaje, lo cual puede fomentar tanto el trabajo infantil, cómo el inicio o consolidación en esta actividad a un miembro de la familia que antes solo ayudaba en la clasificación dentro del hogar³⁵. Estos elementos no son menores ya que pueden distanciar en gran medida la intencionalidad de este tipo de política de sus efectos concretos sobre sus participantes.³⁶ Pese a estos elementos negativos identificados, se debe marcar que estos dispositivos de intervención pueden tener ciertos niveles de incidencia positiva, sobre todo en aquellos clasificadores más jóvenes y con menor tiempo en la actividad.

³⁴ Por trabajo “verdadero” se está haciendo referencia a aquel que emana del mercado de trabajo tanto público, como privado, y que no se enmarca en ninguna política de empleo protegido. Por otro lado, el término empleo protegido o trabajo amparado hace referencia a aquel que se da en el marco de diversas políticas sociales de empleo (pasantías, convenios educativos-laborales, etc)

³⁵ Resulta interesante marcar que: según el perfil sociodemográfico de Clasificadores elaborado por el MIDE.S, del total de clasificadores inscriptos en el panes y mayores de 14 años (aprox unos 8.000), el 41,8% de los mismos únicamente completaron 5 años o menos de educación y el promedio general es de 5,2 años aprobados. Esto seguramente responda a tener que salir a realizar actividades de clasificado de modo independiente o ayudando a sus padres a muy temprana edad, transmitiéndose así un “saber hacer” de generación a generación.

³⁶ Vale aclarar que estas reflexiones son generales y que no responden a una evaluación fehaciente de dichas políticas, sino más bien a reflexiones surgidas tanto de las entrevistas realizadas, como de la bibliografía relevada.

En un **segundo grupo** podemos encontrar una serie de políticas que apuntan a regular, reglamentar y controlar la tarea de la clasificación de residuos. Dentro de este, vemos una serie de intervenciones, sobre todo de la órbita municipal, que intentan "encuadrar" esta actividad. En este sentido encontramos reglamentaciones de circulación, que prohíben el pasaje de carros por determinadas calles a ciertos horarios, los censos obligatorios y los carné de clasificadores, así como las chapas para los carros, las reglamentaciones de ingreso (o prohibición de este) a los vertederos, etc. En este sentido, la IMM es un actor protagonista ya que es tanto la encargada de los temas municipales que hacen a la cotidianeidad de una ciudad, como de la gestión de los residuos de la misma.

Políticas de este tipo son imprescindibles, ya que no regular o no controlar una actividad como la clasificación informal de residuos sería aún peor. Lo que sí puede ponerse en cuestión es en que medida estas se realizan de la manera más óptima. En primer lugar lo que hay que marcar es que estas políticas no tienen como objetivo específico el generar procesos de integración social, sino el reglamentar y regular la actividad.

Si bien en algunas de estas políticas los objetivos son evidentes, en otras se presentan como corolarios, por ejemplo: los censos obligatorios pueden apuntar a tener un mayor conocimiento de la población para así poder diseñar mejores intervenciones hacia el mismo, sin embargo si tras cada censo la IMM comienza (como lo ha hecho con los tres censos realizados) con una campaña de fiscalización masiva en las calles, llegando incluso a la decomización de carros en caso de no estar censados, parecería que es en controlar en donde se pone el énfasis.

Es ilustrativo también el ejemplo de la cantera municipal: en un principio la IMM prohibió la entrada de clasificadores al vertedero municipal por considerarlo peligroso e insalubre. Con esta decisión más de 150 personas quedaron sin la única fuente de ingreso (de por sí misma precaria) para su subsistencia o la de sus familias. La solución que presenta la IMM es: no se puede ingresar. Es a través de la movilización de los clasificadores, quienes mantuvieron reuniones con la IMM, la DINAMA, las tres bancadas de la Junta Departamental, etc., que la IMM cede un predio al costado del vertedero donde esta les vuelca 30 camiones por día. Vale aclarar que la infraestructura continúa siendo muy precaria ya que inicialmente solo consistía en una explanada de hormigón a ras del piso donde los 30 camiones volcaban su basura y un pequeño y precario galpón. Vemos como en este caso en particular, la IMM "cede", o sea, en

ningún momento aparece como un actor que propone iniciativas que fomenten la mejora de vida de los clasificadores, sino que responde a la presión de estos, alcanzando así determinados acuerdos. El objetivo municipal en este caso era el regular la actividad del vertedero, para la cual el trabajo de los clasificadores era una interferencia. El modo en cómo se regula la actividad parece no ser el foco ya que los movimientos que la IMM realiza para esto son a modo de respuesta. Si bien las condiciones de trabajo de los clasificadores en el vertedero eran muy insalubres, tampoco son muy saludables en la actualidad. La IMM parece no preocuparse (ni ocuparse) por las verdaderas condiciones en la que estos trabajan sino más en cumplir con los acuerdos que garantizan el funcionamiento normal de la actividad del vertedero.

En un **tercer grupo** podemos encontrar aquellas políticas sociales e intervenciones desde diversos ámbitos del Estado y la sociedad civil, que apuntan a incidir en distintas aristas de la problemática de la clasificación de residuos, revalorizando y dignificando la misma. Dentro de este grupo podemos encontrar dos formas bien distintas: en primer lugar, todas aquellas políticas que apuntan a generar hábitos en la población de pre-clasificado en origen, como fue la campaña (fallida) de la IMM de impulsar la pre-clasificación en orgánico/inorgánico a través de la utilización de la “bolsa naranja”, la actual implementación piloto de contenedores naranjas para tirar basura inorgánica, las campañas masivas que fomentan el reciclaje, la generación de circuitos limpios, etc. Todas estas medidas intentan (aunque a veces con escaso éxito) que los residuos, al llegar al contenedor, que es de donde los levanta el clasificador, estén mínimamente clasificados, lo que genera que éstos tengan que cargar menos cantidades de residuos no útiles para la venta. Apuntan además a disminuir de algún modo la insalubridad de la tarea, al separarla en orgánico-inorgánico. Incorporan también, un elemento de gran importancia, que es la necesidad de fomentar en los ciudadanos “buenas prácticas” en cuanto al tratamiento que se le dan a los residuos. Sin embargo es interesante pensar también en qué medida estas intervenciones son parte de un plan global, o sea, en qué medida son acciones que ocupan un lugar en una estrategia de trabajo definida en la gestión integral de residuos de la ciudad, o, por el contrario, responden más a acciones o intervenciones aisladas o poco planificadas. Al respecto, la Asistente Social de la OSV, al preguntarle sobre las trabas o debilidades que encuentra en el panorama de políticas sociales hacia los clasificadores, contesta:

“Y yo creo que capaz que están mas vinculadas a la intendencia que tiene que ver con políticas que no son como de largo aliento digamos, que como que cada director de la

división limpieza viene con una política nueva, con un plan nuevo, que paso por ejemplo con la bolsa naranja, murió por que bueno salio en un momento, realmente no tuvo andamiaje por que bueno no se pensó que pasa con la bolsa después que yo tiro las cosas reciclables y donde va, si la vuelven a entreverar con todo no lo hago mas, por un lado eso creo que la intendencia tampoco ha apostado a la parte de educación de la población en general no?, de concienciar mas de decir bueno que es lo que hago con mis residuos empezar como que a apostar a la educación que no la han apostado digamos, ha hecho como medio cosas puntuales y ta... quedaron en eso" (A.S. OSV)

Trabajar en pos de que los ciudadanos visualicen que el material que ellos desperdician al no encontrarle valor ni de uso ni de cambio, es portador de un valor potencial importantísimo, tanto desde una perspectiva ambiental, así como económica y social, implica también, en cierta forma, trabajar revalorizando el rol del clasificador, desde alguien que tan solo vive de la basura de otros, a alguien que trabaja en la gestión de los residuos sólidos de una ciudad. Es claro que esta conceptualización (esta imagen), lejos está de ser real masivamente, en parte porque la clasificación informal está muy arraigada como forma de subsistencia precaria tanto en las personas que se dedican a ella, como en el resto de la sociedad, aunque también es claro que trabajar en este sentido, fomenta el reducir la imagen desprestigiada y estigmatizada del clasificador.

Dentro de este grupo de políticas identificamos también a todas aquellas políticas e intervenciones que apuntan al apoyo, fomento y generación de emprendimientos asociativos de clasificación de residuos³⁷. Estas iniciativas buscan a través del trabajo asociado lograr modalidades de trabajo más dignas, higiénicas y redituables para sus participantes. Resulta ilustrativo lo que plantea un clasificador miembro de la cooperativa "Ahora se puede" entrevistado al respecto de trabajar solo a hacerlo de modo asociado:

"Con la cooperativa tenemos (...) un baño de hombres a todo confort desde agua caliente he... un baño para las mujeres a todo confort para que se puedan bañar hasta con agua caliente (...) así como ya tenemos una pileta donde lavarnos las manos, tenemos equipo de agua, los 13 compañeros tienen equipo de agua, tenemos equipo y ropa de trabajo, estamos atrás de los zapatos, de los calzados de las botas ahora se viene el invierno, cuando uno sale con el carro a la calle que lo único que tiene es el contenedor, es normal en todo ser humano hacer sus necesidades fisiológicas... lo único que tiene es el contenedor adentro, es indignante tanto en un hombre pero mas en una mujer entonces por eso es que tenemos que cambiar el mecanismo de trabajo y tiene que ser con apoyo de todos" (Clasificador cooperativa Ahora se Puede)

³⁷ En esta área podemos visualizar intervenciones de la Universidad de la República (a través de la Unidad de Estudios Cooperativos), del programa Uruguay Clasifica (a través del fomento y financiación a grupos de clasificadores), de la OSV a través del proyecto Reciclar Esperanzas (en el marco del cual surgieron 5 emprendimientos de clasificadores asociados), el trabajo que el CUI realizó y realiza aún en la Comuna Canaria en el marco de la ley de envases, etc.

El cambio de trabajar de forma independiente, tanto con un carro en la calle como en un vertedero, a trabajar de forma asociada acarrea, como explica el entrevistado, una serie de beneficios importantes. Resulta pertinente marcar también que el hecho de que los clasificadores tengan un lugar donde clasificar fuera de la casa implica un beneficio extra, que es el hecho de que el resto de la familia (hijos, compañero/a, demás familiares) dejen de realizar tareas de clasificado dentro del hogar y por lo tanto no estén en contacto con residuos de forma permanente. Por lo tanto, el trabajo asociado fuera del hogar tiene como contrapartida positiva que los residuos queden fuera del hogar del clasificador, lejos del resto de integrantes del mismo, reduciendo así prácticas de trabajo infantil, así como el nivel de contaminación al que estas familias están expuestas.

Fomentar el trabajo asociado implica también cierto avance en cuanto a la situación de explotación que se produce desde el sector de intermediarios hacia los clasificadores. Es evidente que al clasificar de forma asociada, las cooperativas o emprendimientos asociativos de clasificadores logran mayores cantidades de materiales, lo que los coloca en una situación mejor a la hora de negociar con los intermediarios, llegando incluso a poder saltar a los pequeños, para vender directamente a los grandes o medianos. Al respecto, otro clasificador explicaba:

“No, además de lo que decía él, vos en un depósito chico de barrio hoy vale 60 centésimos 1 kilo de de cartón. Nosotros tenemo' una enfardadora entonces' lo estamos vendiendo al doble a otro intermediario mas grande, si nosotros llegamo' ahí a la "PAME", vos lo decías, precisamos un kilaje de 30 mil kilos todos los meses, pero vale 2.40 el kilo. Viste, esa es la cosa, ahí lo que decía el Héctor, todo intermediario, cada mano va ganando ¿a costilla de quién? A costilla de lo que hace el clasificador”.
(Clasificador cooperativa Ahora se puede)

Claramente el trabajo asociado trae varias ventajas en relación al trabajo individual de los clasificadores. Ahora bien, ¿Cómo se dan estos apoyos a emprendimientos? O ¿Cómo se generan? Todo emprendimiento asociativo de clasificadores, por más que sea de naturaleza autogestionada, requiere de un apoyo importante en varios sentidos ya que la precaria y vulnerable situación en la que nacen e inicialmente se desarrollan los hace frágiles en cuanto a su sustentabilidad; no solo a nivel material o económico sino debido también a lo que implica el cambio de trabajar de forma independiente a hacerlo de modo grupal y en muchas ocasiones en modalidad cooperativa. Al respecto otro clasificador nos decía:

“Al principio parecíamos un nido de cotorras Porque nosotros éramos como laburábamos en la basura viste, a lo bruto, a lo bruto, no escuchábamos a nadie, no

dejábamos hablar a nadie, a los gritos, entendés, que hablábamos solo nosotros. Uno se ponía a hablar y ya el otro se mandaba. Yo no sé leer ni escribir.” (Clasificador cooperativa Juan Cacharpa)

Sobre este tema, en una entrevista realizada a un técnico del programa Uruguay Clasifica sobre su trabajo con la cooperativa de clasificadores Juan Cacharpa, explicaba:

“(…) a la segunda reunión me invitan a ver si yo los puedo acompañar y ayudar en el proceso de organización. Y ahí comenzamos, entonces cual ha sido mi compromiso con ellos, bueno; acompañar, desarrollar las habilidades de cómo manejarse en una reunión, como hacer la agenda de una reunión, como discutir un tema, cosas básicas de lo que son las reuniones y ayudar a pensar no solo en lo cotidiano, como se está acostumbrado en el sector clasificador y en los asentamientos, que la gente piensa en la diaria, en lo cotidiano, y si yo dejo de pensar en el ahora, es decir que yo tengo que conseguir la comida y nada más que eso y logro pensar en tres meses más adelante logro desarrollar un poquito más mis ideas, puedo empezar a pensar a soñar un poquito. Entonces la propuesta es eso”. (Técnico de Uruguay Clasifica)

Hay emprendimientos que son generados desde el programa Uruguay Clasifica y por lo tanto cuentan con una “tutela” inicial fuerte que va desde la provisión de materiales, infraestructura, herramientas, la organización de circuitos limpios, el reclutamiento de sus participantes, hasta el acompañamiento de técnicos y supervisores. Otras experiencias surgen también “tuteladas” en la órbita de la OSV³⁸ donde esta también les provee de lo expresado anteriormente, además de servir de nexo entre las cooperativas de clasificadores y la IMM o determinadas empresas públicas y privadas a quienes estas cooperativas les realizan servicios de levante y clasificación de residuos. Otras experiencias, más de tipo autogestionadas por los propios clasificadores, si bien pueden recibir comparativamente un menor apoyo, también lo tienen³⁹. En estos casos tanto la IMM como el programa Uruguay Clasifica les provee de materiales de trabajo, algún espacio físico para realizar la clasificación, el apoyo de algún técnico, etc⁴⁰.

Si bien entre estos emprendimientos podemos encontrar varias diferencias, son seguramente los distintos niveles de autonomía que estos tienen lo que sobresale. De este modo se aprecia como, si bien todos los emprendimientos de clasificadores necesitan ciertos márgenes de apoyo y colaboración para poder ser sustentables en el tiempo (sobre todo, o por lo menos en

³⁸ Sobre Todo a partir de la intervención realizada en el marco del proyecto “Reciclar esperanzas” financiado por el BID

³⁹ Con esto no se trata de decir que la IMM o el programa Uruguay Clasifica tengan un desempeño óptimo al respecto. Todo lo contrario, en muchas ocasiones las cooperativas atraviesan serios problemas de supervivencia, debido en parte, a omisiones o falta de apoyo municipal.

⁴⁰ En varias ocasiones la Universidad de la República, sobre todo a través de la Unidad de Estudios Cooperativos o la Facultad de Veterinaria, realiza también el asesoramiento y apoyo técnico en cuanto al modo de organización, formas jurídicas, etc.

las etapas iniciales) vemos cómo aquellos que surgen más vinculados a procesos que son generados desde los propios clasificadores son los que logran mantener cierto grado de autonomía. Por otro lado las cooperativas y emprendimientos que surgen amparados por distintas ONGs o programas estatales tienen mayores dificultades en ese sentido, generando ciertas dependencias tanto económicas como en cuanto a los arreglos organizativos que presentan. Pese a esto hay que marcar que el que las cooperativas logren funcionar autónomamente es un objetivo, tanto del programa Uruguay Clasifica, como de las ONGs que trabajan con el sector.

Ahora bien, resulta de primer orden hacer una aclaración: estos apoyos (en infraestructura, logística, económicos, en cuanto a contactos, etc.) no deben verse como “ayudas” o “asistencias” únicamente. Si bien es cierto que se enmarcan en determinadas políticas sociales tanto municipales, como del gobierno central o de la sociedad civil, también es cierto que los clasificadores de residuos con su actividad generan un servicio no menor en cuanto a su impacto en la ciudad: según el Plan Director de Residuos Sólidos (2004) un 40 % de los residuos de Montevideo son retirados por el sector informal, de este, un 57% es re-usado, vendido a depósitos o usado como alimento animal. Esto tiene un impacto económico claro: si los clasificadores no realizaran su actividad, la IMM debería invertir mayores costos en la recolección de los residuos, a su vez que el vertedero municipal alcanzaría más rápidamente su capacidad máxima de residuos. Al respecto, en la OSV nos explican:

“Claro, la intendencia por cada metro cúbico que vos dispones en el sitio de disposición final te cobra una U.R (Unidad Reajutable)

Por cada metro cúbico a cada empresa?

A cada empresa, si cualquier empresa, volquetero de lo que sea, se te cobra por entrar en el sitio de disposición final a tirar, si” (A.S. OSV)

Teniendo esto en cuenta, es necesario visualizar como, estos apoyos que los emprendimientos reciben no deben ser entendidos en términos de “ayudas” sino más bien en clave de compensaciones (deficitarias) por un servicio que se realiza a la ciudad sin recibir su justa compensación. Son los gobiernos municipales los que están encargados de la gestión de los residuos sólidos de una ciudad y a su vez son las empresas que colocan determinados materiales como el plástico las encargadas de costear su recolección, si esta gestión es

realizada en gran parte por otros, resulta lógico que sea un servicio que tenga una remuneración.⁴¹

Por lo tanto y a modo de cierre con este tipo de políticas, se puede afirmar que las mismas si apuntan a generar genuinos procesos de integración social en el sentido que: por una parte intentan modificar las modalidades de trabajo de los clasificadores, haciéndolas más dignas, higiénicas, estables y redituables económicamente y por otro lado apuntan a disminuir la clasificación a la interna del hogar y con esto reducir también los niveles de trabajo infantil.

En suma, se han distinguido tres grupos de políticas sociales dirigidas hacia los clasificadores de residuos: 1) aquellas que buscan, a través de determinados proyectos acotados en el tiempo y en el población beneficiaria, que los clasificadores atraviesen por determinadas experiencias laborales y espacios de capacitación que no tengan que ver necesariamente con su actividad de clasificación; 2) aquellas de carácter más bien regulatorio, reglamentario y controlador de la actividad de los clasificadores; y 3) aquellas que apuntan a intervenir en las distintas aristas de la problemática de la clasificación de residuos, revalorizando y dignificando la misma.

A continuación se presenta un cuadro que sistematiza varias de las nociones desarrolladas anteriormente, en el cual se puede apreciar una Clasificación analítica/descriptiva de las intervenciones estatales y de la Sociedad Civil hacia clasificadores de residuos relevadas durante el trabajo de campo en el departamento de Montevideo, actualizado a Julio 2009.⁴²

⁴¹ En esta lógica de razonamiento se mueve la Ley de Envases, la cual será analizada en el próximo capítulo.

⁴² Vale marcar que, si bien se realizó un exhaustivo trabajo para rastrear las intervenciones realizadas, tanto por el Estado como por la Sociedad Civil, en la problemática de los clasificadores de residuos urbanos, es de esperar que hayan quedado algunas de lado y por lo tanto no hayan sido relevadas.

Tipo de política	Política Específica	Institución vinculada	Período de implementación	Descripción
<p><i>“Compensatoria”</i> aquellas que buscan, a través de proyectos acotados en el tiempo y en la población beneficiaria, que los clasificadores atraviesen por experiencias laborales y espacios de capacitación que no tengan que ver necesariamente con su actividad de clasificación</p>	Proyecto “Entre todos”	CPP / IMM	2001, a la fecha. Mediante convenios de 2 años de duración.	El convenio brinda cuatro servicios: barrido, mantenimiento de áreas verdes, cuidado y limpieza de 2 eco-puntos, y “levante” de residuos. Entre los cuatro servicios se contrata a 30 trabajadores que deben tener carné de clasificadores expedido por la IMM, tener entre 18 y 50 años, ser jefes de familia o tener hijos a cargo y vivir en alguno de estos cuatro asentamientos: “Campo Galuso”, “Aguiles Lanza”, “Isla Gaspar” y “Boix y Merino”. Los trabajadores son contratados por 1 año y deben cursar las actividades de capacitación, que en este año han sido: Albañilería, cocina y “habilidades básicas” dictado por una maestra.
	Recolección de residuos por clasificadores	OSV / IMM	1996 a la fecha	La OSV tiene un convenio con la IMM mediante el cual contrata 17 clasificadores con un contrato a término y en el marco de un proyecto educativo-laboral por un período de tiempo acotado, para realizar la recolección de los residuos en determinadas zonas (5 asentamientos) donde está identificado hay gran número de clasificadores.
	Limpieza y gestión de puntos verdes.	OSV / IMM	2002 a la fecha	La IMM contrata a la OSV para el cuidado y limpieza de los puntos verdes. Para esto, la OSV contrata mediante un convenio educativo-laboral a aprox. 50 clasificadores para realizar esta tarea durante el lapso de 1 año.
	Programa capacitación clasificadores jóvenes	P.Girasoles Projovent Gurises Unidos	Inicio: agosto 2009	Durante 6 meses 10 jóvenes de entre 17 y 22 años clasificadores reciben un salario, a cambio de la realización de actividades de limpieza y cuidado de áreas verdes. Durante la duración del convenio reciben capacitación “multi-oficio básico” (nociones básicas de electricidad y construcción) y apoyo de 1 educador en nociones de búsqueda de empleo, confección de currículum, entrevistas laborales, etc.
	Programa capacitación clasificadores	IMM, MIDES	A partir de Febrero 2010	Cursos en dos CCZ para clasificadores de residuos menores de 40 años, en vistas de posibles re-inserciones laborales. El proyecto aún no ha sido aprobado, pero cuenta con la voluntad política de las instituciones involucradas de que comience a inicios de 2010.
<p><i>“Reguladoras”</i> aquellas de carácter más bien regulatorio, reglamentario y controlador de la actividad de los clasificadores</p>	Contratación de tareas de contralor y educación por “promotores ambientales”	IMM / UCRUS	IMM ya aprobó el proyecto y la partida económica, pero aún no inició por desajustes de la personería jurídica UCRUS	La IMM contrata a tres integrantes de la UCRUS para realizar tareas de “promotores ambientales”: trabajando con clasificadores sancionados por la IMM por prácticas inapropiadas, controlando que se respeten las reglamentaciones de calles y horarios de circulación, etc.
	“Censo “ clasificadores	IMM / OSV	2002	El censo busca conocer más sobre la realidad del clasificador, pero busca también el tener un registro claro de las personas autorizadas por el municipio a manipular residuos, el cual, para la intendencia es de carácter obligatorio.
		IMM	2008	
	Regulación de calles de circulación y horarios	IMM	Resolución N° 1468/02 (2002)	Son una serie de decretos municipales que regulan las calles o zonas por las que los clasificadores no pueden circular en determinados horarios.
Puntos verdes	IMM	Desde 2001 a la fecha	Tienen como objetivo, no la mejora de la actividad clasificadora, sino la “reducción de basurales endémicos de la ciudad, así como evitar la clasificación en la vía pública”. Objetivos de los puntos verdes. Resolución municipal 1468/02, firmada el 15 de abril del 2002.	

<p><i>“Integrales”</i> aquellas que apuntan a intervenir en las distintas aristas de la problemática de la clasificación de residuos, revalorizando y dignificando la misma</p>	Apoyo a la creación y fomento de emprendimientos asociativos de clasificadores	MIDES, a través del programa Uruguay Clasifica (PUC)	Desde mediados de 2006, a la fecha	Se apoya la creación y el fortalecimiento de emprendimientos mediante: apoyos y seguimientos técnicos, apoyos materiales específicos, generación de espacios de intercambio con clasificadores, etc.
	“Construyendo Rutas de Salida”	MIDES / OSV	2006	Se trabajó con un grupo de clasificadoras que realizaban una experiencia de clasificación mediante un circuito limpio y a su vez recibían capacitación en lecto-escritura y temas vinculados a la gestión ambiental de residuos. Si bien el emprendimiento fue acotado en el tiempo y no tuvo repercusiones a futuro, el objetivo claramente era generar modalidades de clasificación de residuos más dignas, higiénicas y seguras.
	Llamado a financiación de proyectos de emprendimientos de clasificadores	PUC / IMM	El llamado se realizará, según las instituciones responsables, durante el mes de Agosto / Setiembre 2009	Llamado a que cooperativas, o emprendimientos de trabajo asociado de clasificadores, presenten proyectos de inversión en maquinarias e infraestructura. El llamado pretende otorgar un total de \$U 2.000.000 aprox, divididos entre aproximadamente 6 de los proyectos presentados.
	Proyecto “Reciclar Esperanzas”	OSV / CLAEH / BID / IMM	2001 - 2005	OSV gestionó el proyecto que apuntaba a generar y apoyar emprendimientos de clasificadores. Mediante capacitación, apoyo crediticio, etc. Se contó con U\$S 500.000 del BID, la mitad no reembolsable. En algunos de los emprendimientos, la IMM apoyó también mediante la realización de convenios de recolección de residuos a los mismos, aunque no directamente con estos, sino a través de la OSV.
	Planes de gestión de la Ley de uso de envases no retornables	DINAMA / CIU / MIDES / CUI / IMC	2007 a la fecha	Solo se ha implementado en Canelones: un grupo de clasificadores de la ciudad de la costa, apoyados y asesorados por una ONG (en este caso el CUI) recibe un salario fijo, más los ingresos por la venta del material clasificado. Trabajan como cooperativa y los fondos económicos son aportados por la CIU en el marco de los planes de gestión de la Ley de envases. La IMC aporta determinadas contrapartidas (camiones, infraestructura, etc). Hay otros tres grupos que están en proceso de formación: dos en “Las Piedras” y uno en “Pando”.
	Eco Puntos	IMM	2002 a la fecha	Son edificaciones que la I.M.M. construye alrededor de algunos puntos verdes. La estructura permite clasificar los materiales de una mejor forma: hay baños, está parcialmente techado, hay varias volquetas para dejar lo no utilizable, etc.

3.3 Marco institucional y legal: una historia de deudas, omisiones y conflictos

El fenómeno de la clasificación informal de residuos urbanos genera, a priori, la imagen de una problemática ambiental y social que se conjuga en problemas en cuanto a la limpieza de la ciudad, al trabajo infantil, situaciones de marginación y exclusión social, etc. Una visión superficial del tema nos implicaría entonces un abordaje en clave de políticas sociales específicas, analizando cómo cada una de ellas intenta revertir las situaciones detalladas anteriormente. Sin embargo, si lo que nos proponemos es realizar un análisis de estas políticas, no podemos descuidar, profundizar en el marco institucional y legal más próximo en el que este fenómeno se mueve.

3.3a) La basura del Capital: algunos apuntes sobre la “ley de envases”

A lo largo de este documento se ha hablado de la situación de informalidad y explotación que sufren los clasificadores por parte del sector de intermediarios, que luego colocan los materiales por estos clasificados en las industrias. Por lo que se ha analizado en el apartado anterior, no hay ninguna política pública o reglamentación que se proponga efectivizar un control o reglamentación al respecto. De esto resulta que la única vía real para combatir esta problemática es indirecta: lograr que los clasificadores organizados tengan capacidad de acopio para poder acumular grandes cantidades de materiales y de buena calidad, para así poder “saltarse” a estos, o a parte de estos intermediarios. Al respecto desde la IMM se afirma:

(Luego de ser levantada por el clasificador) “la ruta de los residuos entra en un entramado muy oscuro, muy informal e ilegal y de características bastante complejas, no está eso para nada regulado, nosotros entendemos que, en la medida que se vayan desarrollando acciones que vayan generando organización de clasificadores sea por la vía de que se fortalezca su sindicato UCRUS, o se fortalezcan cooperativas o colectivos de clasificadores que ellos tengan un mayor poder de negociación, se pueda ir limpiando, clarificando, transparentando, democratizando la comercialización de sus productos, hoy eso es algo muy oscuro muy pesado donde en realidad nadie gobierna ni nadie controla” (Juan Balbo, División Limpieza, IMM)

Ahora bien, el espacio de “vacío legal” no se da tan solo en este tramo final de la actividad (tomando esta como recolección/clasificación/venta) del clasificador, sino que el inicio mismo de su actividad se da también en una situación de informalidad o irregularidad.

En Montevideo (al igual que en todas las ciudades) la gestión de los residuos está a cargo del gobierno municipal. Este se hace responsable de los residuos domiciliarios, pero aquellas grandes cantidades, que corresponden a la actividad empresarial o industrial, tienen un costo que debe ser pagado por la empresa o industria que los genera. De este mismo modo aquellas industrias o empresas que introducen envases no retornables al mercado interno, deben cumplir ciertas responsabilidades en la gestión de la recuperación de estos, en tanto también son residuos generados a raíz de una actividad industrial comercial. La ley de uso de envases no retornables n° 17.849 de noviembre de 2004 establece una clara responsabilidad y obligación en este sentido⁴².

De este modo, todas las empresas que, a través de una actividad comercial o industrial, vuelcan envases⁴³ en el mercado interno deben colaborar en los planes de gestión de los mismos, los cuales deben incorporar criterios de “inclusión social” de clasificadores informales⁴⁴.

Vale detenernos en cómo funciona y cómo es en si mismo el mecanismo que garantiza este proceso, para esto se presenta un relevamiento de los principales actores involucrados⁴⁵:

⁴² En el anexo IV se adjunta la reglamentación de la ley, en la cual se puede ver el alcance de las responsabilidades que allí se establecen tanto y los plazos estipulados para que las mismas se efectivicen.

⁴³ Cuando aquí se habla de envases se hace en un sentido amplio, por lo tanto son envases desde los envoltorios de golosinas, pasando por envoltorios de alimentos, productos de limpieza, medicamentos, etc., hasta las más identificadas con el término: las botellas de bebida descartables.

⁴⁴ En la Ley que fue votada y aprobada a fines del gobierno e Jorge Batlle no se contemplaba en ningún sentido la inclusión de los clasificadores informales en los planes de gestión. Este elemento fue introducido a través de la reglamentación, la cual fue elaborada en el siguiente periodo de gobierno.

DINAMA: es la que coordina las acciones a nivel general: reglamenta, tiene potestad de control, seguimiento y aplicación de sanciones.

CIU (cámara de industria): Administra los aportes que las empresas realizan según la cantidad de envases que vuelcan al mercado, financiando planes de gestión. De este modo las empresas se registran como parte del plan de gestión de envases de la CIU, y de este modo cumplen con la normativa vigente, pudiendo entonces integrar el registro de empresas habilitadas para la venta, distribución y fabricación de envases descartables de DINAMA.

Gobiernos Departamentales: Por la reglamentación de la ley, tienen que cooperar con la implantación de los planes de gestión. Por la vía de los hechos, las Intendencias son actores prioritarios a la hora de realizarlos, ya que, al ser las encargadas de la gestión de residuos, también son encargadas de gran parte del diseño de los planes de gestión (en coordinación con el resto de los actores) facilitando su funcionamiento de forma conjunta y coordinada con el resto de la gestión de residuos de la ciudad.

MIDES: Al tener como un objetivo explícito, incorporar acciones que fomenten la inclusión social en la gestión de los planes, el MIDES a través del programa Uruguay Clasifica, cumple un rol de seguimiento y asesoramiento.

¿Cómo funciona esto en los hechos? La Ley está reglamentada hace ya más de dos años, sin embargo, los planes de gestión de envases han sido muy escasos, no implantándose ninguno en Montevideo, donde se da: tanto la mayor actividad de clasificadores informales, como de generación de envases descartables⁴⁷. Al indagar sobre el porqué de esto, desde la IMM se afirmó:

“la Cámara de Industrias (CIU) mediante chicanas y digamos... demoras en las negociaciones, va haciendo tiempo por que tiene la tranquilidad de que sus asociados no van a ser sancionados y entonces impunemente e irresponsablemente siguen volcando, generando residuos

Pero en Canelones se implementó

No, simplemente que la Cámara de Industria con eso tapa el ojo, pero esta ley es nacional, se tendría que estar cumpliendo en todo el país y no se cumple, se cumple solo y parcialmente en Canelones, pero cuando digo parcialmente, digo, irrelevante es lo que se esta haciendo frente a lo que se debería hacer” (Juan Balbo, División limpieza, IMM)

De parte del estado, la responsabilidad de administrar y efectivizar los planes de gestión recaen sobre la cámara de Industria, la cual es un actor que representa los intereses de los empresarios, los cuales a su vez son quienes tienen que pagar los planes de gestión.

⁴⁶ Vale destacar que hasta el momento, con cada plan de gestión se ha asignado una ONG para trabajar en la etapa de formación y capacitación. En el siguiente cuadro no se incluyen ya que si bien si son actores importantes en la gestión, no lo son en el plano de la planificación y decisión política previa a cada plan.

⁴⁷ Hasta el momento, los planes de gestión de la ley de envases que existen son solo en el departamento de Canelones: uno en la Ciudad de la Costa y otro en Las Piedras. También hubo otro de dos meses de duración (Diciembre-Enero 2009) en los balnearios de Valizas y Cabo Polonio, Rocha.

Resulta evidente, entonces, que esta institución, defienda los intereses privados de sus socios, intentando gastar la menor cantidad de dinero posible en los planes de gestión. Al respecto, desde la DINAMA se afirmaba:

“cada cual mira el mundo de su ventana, entonces, se que a veces hay algunas quejas de empresarios que han dicho bueno, pero no podemos pagar tanto a los clasificadores nos sale muy caro los planes de gestión (...) por que también me pongo del lado del empresario que le he escuchado decir, bueno pero le estoy pagando mas al clasificador que lo que le estoy pagando a mis empleados”(Anabel Vidal, DINAMA)

Un aspecto que ayuda a entender declaraciones como la anterior es el siguiente: la ley de envases no es una tasa de aporte en base a la cantidad de envases que una empresa vuelca en el mercado, o por lo menos no estrictamente. La CIU contrata a una consultora independiente (LKSUR), la cual hace un análisis de costeo de los planes de gestión en funcionamiento, en base a esto se identifica que peso tiene en el total de material reciclado cada tipo de envase y así se obtiene cuanto le cuesta al plan reciclar el total de ese tipo de envase. Este número (costo del plan para reciclar este tipo de envase) es dividido entre el total de empresas que lo colocan en el mercado. Esto es lo que cada empresa aporta por ley de envases. O sea: las empresas no aportan por el total de envases descartables que colocan en el mercado, sino por el total de envases que se recuperan en el plan de gestión.⁴⁷

Parece lógico, entonces, que la CIU retrase la implementación de los planes (sobre todo en Montevideo) ya que a mayor cantidad de planes, mayores cantidades de dinero tendrán que aportar las empresas, cuyos intereses son representados por la CIU. ¿Por qué esta responsabilidad recae sobre un actor privado y no sobre uno público que garantice una transparente y ágil gestión de dichos planes?, o incluso podríamos preguntarnos: ¿Por qué teniendo en cuenta lo poco que ha avanzado la implementación de la Ley no se han aplicado multas o sanciones? En este sentido (y sin ánimo de responder estas preguntas) creo que hay algunos factores claramente identificables: por un lado la presencia de un actor fuerte y central, preservando los intereses de los empresarios; y por el otro, actores gubernamentales desarticulados entre sí (MIDES/IMM/DINAMA), en muchas ocasiones con posiciones distintas entre ellos mismos, que apuntan a velar por intereses más débiles: el de los clasificadores informales y el de la no contaminación por residuos.

⁴⁷ La metodología que la cámara de industria utiliza para calcular los aportes de cada empresa pueden verse en www.ciu.com.uy link Metodología para cálculo de aportes

3.3b) Perspectivas de trabajo en el corto y mediano plazo

La problemática de la clasificación informal de residuos tiene explicación en procesos de carácter macrosociales y estructurales, los cuales han sido desarrollados en capítulos anteriores. Teniendo esto en cuenta, es claro que al trabajar en el tema, es necesario hacerlo incorporando objetivos y estrategias a largo plazo. Ahora bien, esto no puede significar una sistemática postergación de soluciones, todo lo contrario, tener una perspectiva de largo plazo en el tema, obliga a definir políticas y responsabilidades en plazos de tiempo medio y corto.

Al consultar a los diversos actores involucrados, todos concuerdan con que a largo plazo el objetivo es que no hayan más clasificadores informales de residuos de forma independiente. Ahora bien, cuáles son los mecanismos mediante los cuales esto se irá implementando y sobre todo, quién lo hará o a quién le corresponde, es algo que se intentará dilucidar a continuación.

El actor que históricamente ha trabajado con la problemática de los clasificadores de residuos es la IMM. A esta no le queda otra posibilidad que intervenir en la problemática de alguna manera, ya que la clasificación informal existe y por lo tanto ocupa un lugar en la gestión de residuos que el municipio realiza. Si bien es cierto que la IMM ha realizado acciones y políticas (punitivas, sociales, regulatorias, etc), también es cierto que las mismas no se realizan ni de forma sistemática, ni formando parte de una estrategia global planificada⁴⁸.

La impresión que surge al entrevistar jerarcas municipales, consultar bibliografía y relevar las intervenciones municipales al respecto, es que la IMM trabaja con los clasificadores en la medida que esto le es inevitable, o sea: la IMM no aparece como un actor generador de políticas, con una actitud pro-activa ante la problemática, sino más bien como uno que regula, “concede”, negocia, etc. Incluso varios de los convenios educativos laborales que involucran a los clasificadores y que son implementadas por ONGs, si bien pueden ser visto como una política hacia el sector (independiente de su eficacia), también se lo puede entender como una vía rápida (y barata) para solucionar determinados aspectos de limpieza urbana.

⁴⁸ En el correr de los años, la IMM ha realizado varios estudios e intentos para organizar la gestión de residuos integrando a los clasificadores, sin embargo ninguno se ha puesto en práctica, por lo menos en su totalidad: Proyecto Clasificación y Reciclo de Residuos Sólidos IMM/PNUD; “Úselo y tírelo...para que otros lo reciclen”; Plan Director de Residuos sólidos IMM/BID. Ninguno de estos estudios, que presentaban todos líneas de acción a seguir, fueron implementados en la práctica.

Al respecto de la perspectiva desde la cual se ha encarado el tema por el gobierno municipal, tanto desde el mismo municipio, como desde otros actores se nos ha afirmado:

“el problema es desde donde lo encara la intendencia. Si nosotros lo pensamos mas desde una división de políticas sociales o de desarrollo ambiental, por ahí pensamos en algo integrador y da.... Pero bueno hasta ahora la intendencia ha hecho proceso siempre de vinculación con la parte de limpieza, la intendencia desde donde lo encara es su objetivo y lo encara desde la división limpieza” A.S. O.S.V.

“la I.M.M desde la década del 90 hasta la fecha ha tomado sobre sus hombros, en la opinión de la actual administración, excesivamente la problemática social de los clasificadores, entonces está en una política de tratar de derivar las responsabilidades a quien es mas competente. Por eso en opinión de esta administración, la división limpieza no tiene entre sus objetivos los aspectos sociales de los clasificadores o sea, lo asume por que bueno, está en una ciudad y no puede, pero estamos desde la división limpieza intentando traspasar estas responsabilidades” Jerarca I.M.M.

Resulta importante marcar también que, pese a que la IMM no ha abordado la problemática de una forma integral, ha sido, como se afirmó en la entrevista citada, el único actor histórico de interlocución con el sector.

Tras la asunción al gobierno del Frente Amplio, se creo el MIDES, con lo que el gobierno central asumió por primera vez, la atención e intervención sistemática y planificada en situaciones de extrema vulnerabilidad. En este marco, el programa Uruguay Clasifica comenzó a trabajar con los clasificadores, fomentando y financiando grupos de trabajo asociado, sobre todo en el interior del país. En cuanto a lo que Montevideo se refiere⁴⁹, el programa ha trabajado y trabaja en las siguientes líneas: con algunos emprendimientos apoyando o financiando en aspectos específicos; implantando y coordinando la “mesa por la ciudad y la ciudadanía”, realizando estudios y sistematizaciones sobre la problemática, etc.

A estos dos actores (IMM, MIDES) se le suman otros que también comienzan a incidir en la temática, aunque sea tangencialmente: MVOTMA, a través de la DINAMA; MTSS, sobre todo participando en la mesa por la ciudad y ciudadanía a través del área de emprendimientos productivos de la DINA E (División Nacional de Empleo); y la CIU.

Ahora bien, pese a que los actores vinculados a la temática de la clasificación de residuos se han incrementado, al igual que las acciones concretas en los últimos años, resulta importante

⁴⁹ En Montevideo y zona metropolitana, el programa Uruguay Clasifica trabaja con fondos nacionales, a diferencia del resto del país, donde lo hace fondos del Mercosur (FOCEM)

avanzar en cuanto a fortalecer “espacios intersectoriales”. En la actualidad podemos apreciar una diversidad de actores con racionalidades, intereses y objetivos variados, a lo que se suma que ninguno de ellos asume un rol director o coordinador en el tema:

-La IMM no lo hace porque parte del supuesto de que no le corresponde, ya que es una problemática social que debe ser encarada por el gobierno central.

- El Programa Uruguay Clasifica, es un actor relativamente nuevo, que funciona en una gran parte con fondos del MERCOSUR, en una zona de intervención que excluye a Montevideo. Si bien de todas formas interviene en la capital con fondos nacionales, ni en sus objetivos ni en su metodología (ni en sus potestades o capacidades) está la de dirigir una estrategia amplia de intervención, limitándose entonces, a apoyos específicos o acotados. Pese a esto ha sido responsable de una mesa de diálogo con otros actores gubernamentales, clasificadores y ONGs, “mesa por la ciudad y la ciudadanía”, la cual si bien aún no tiene una capacidad de incidencia o de toma de decisiones de mayor trascendencia, es un paso importante en coordinar y aunar esfuerzos.

- La DINAMA tiene potestades de control y regulación de la ley de envases que podrían utilizarse para agilizar la implementación de planes de gestión en la capital, sin embargo, dada las atribuciones que la ley le otorga a la CIU, este proceso se da de forma por demás lenta.

Estamos en una situación donde cada actor, entonces, interviene a su forma, de modo a veces descoordinado, o aislado. Si bien si hay una mayor atención al tema, no existe a nivel estatal una política nacional al respecto, como tampoco hay una política municipal de gestión de residuos que contemple a los clasificadores como una parte no solo presente, sino también imprescindible en la recolección de residuos de la ciudad.

Si a lo que se apunta (como se afirma en las entrevistas realizadas) es a erradicar o reducir sustancialmente la cantidad de clasificadores informales e independientes, es necesario, tanto una línea de trabajo continua en el tiempo, como una estrategia central de intervención capaz de incluir coordinadamente las diferentes acciones de los actores tras un objetivo común.

CAPITULO IV

Consideraciones finales

Este documento comenzó presentando un desarrollo teórico donde se apuntaba a lograr “calibrar” tanto el abanico de causas, como de consecuencias, respecto a las situaciones de pobreza, desigualdad y marginación en los contextos urbanos de fines del S XX, principios del S XXI. En este marco se desarrollaron los conceptos elaborados por el Sociólogo Francés Loïc Wacquant (2001) sobre los nuevos regimenes de marginalidad urbana y las cuatro lógicas que los alimentan (dinámica macrosocial, económica, política y espacial), así como se profundizó luego en el desarrollo teórico de Castel (1997 y 2004), deteniéndonos así sobre la crisis en la matriz de integración social ocasionada por los cambios en el mundo del trabajo tras los procesos de reconversión productiva del capital. Se realizó también una descripción sobre los conceptos que descansan tras las estrategias de fomento a emprendimientos de trabajo asociado como vía para superar situaciones de pobreza, desempleo o desafiliación.

En el Segundo capítulo se centró la atención en el fenómeno a estudiar, a saber: la clasificación informal de residuos urbanos. De este modo se detuvo en algunas características de esta actividad, así como se realizó una breve recorrida histórica del mismo en la ciudad de Montevideo.

En el tercer capítulo se realizó una recorrida sobre el accionar tanto del Estado, del Municipio, así como de la Sociedad Civil, con respecto a los clasificadores de residuos en los últimos 30 años. Luego se realizó un análisis de las políticas sociales específicas hacia el sector, discriminándolas en tres grupos según las distintas perspectiva de encare de la problemática. Para finalizar se profundizó sobre el marco legal e institucional en el que se enmarca el fenómeno.

A continuación se presentan, tanto una sistematización de algunos elementos desarrollados en el documento y evaluados como prioritarios para remarcar, así como algunas reflexiones personales, críticas e ideas a futuro surgidas durante y a partir del estudio elaborado:

- El Clasificador, dada las características de su trabajo, se ve obligado a auto explotarse, exponiéndose a realizar un trabajo muy duro y hasta insalubre sin ni siquiera ser reconocido como trabajador propiamente dicho. La industria del reciclaje utiliza los insumos provenientes de estos, sin llegar a tener ningún tipo de contacto con el clasificador, ya que entre medio hay una gama de depósitos intermediarios que los separan. De este modo, la explotación se diluye en la informalidad, el clasificador aparece, antes que como un trabajador explotado, como un excluido. Sin embargo, los clasificadores son parte no solo fundamental, sino imprescindible de un área productiva en pleno desarrollo: la del reciclaje.

El “vacío legal” en el que se mueve toda la gama de depósitos intermediarios permite, ampara, que éstos compren el material al clasificador a precios muy bajos, totalmente por fuera de las actividades comerciales formales, impulsando en muchas ocasiones relaciones de dependencia. Al preguntar sobre si algún área estatal intervenía o tenía pensado intervenir al respecto, la respuesta fue unánime: no; es muy difícil; no está reglamentado; la única forma de trabajar en superar esto es que los clasificadores “salteen” a estos intermediarios.

Si bien el fomentar que los clasificadores puedan alcanzar niveles de organización del trabajo que les permita acopiar materiales y agregarles valor para vender al por mayor es importante, creo que igual de importante es buscar los mecanismos para regular una esfera económica que tiene la mitad de sus puntos de apoyo en la ilegalidad, tomando como víctima a una población de por sí ya muy vulnerable. En la actualidad, la amplísima mayoría de los clasificadores realizan su trabajo de forma independiente por lo que la posibilidad real en el corto y mediano plazo de poder superar esta situación de explotación e ilegalidad mediante la organización de emprendimientos asociativos únicamente parece poco viable.

Surge la cuestión de ¿cómo podría el Estado intervenir en esta área? Al pensar la respuesta aparecen varias líneas de acción: 1) regulando el mercado de los reciclables: fijando márgenes de precios, controlando a los depósitos e intermediarios, exigiéndoles formalizar sus actividades, controlando sus balanzas, etc. Estas intervenciones han sido descartadas por las autoridades gubernamentales dado su nivel de dificultad en la implementación.; 2) intervenir en el mercado, no mediante la regulación, sino mediante la compra y venta directamente: otra posibilidad de intervenir es el generar una “competencia” de carácter público o mixto (publico-privado) al actual sistema (de características perversas) existente. El estado podría crear centros de compra y venta de materiales en convenio con organizaciones de

clasificadores u ONGs donde puedan vender sus materiales tanto los clasificadores organizados como los independientes, o facilitar estrategias de acopio conjunto para los emprendimientos de clasificadores, o financiando créditos que permitan la venta mensual de los materiales, etc. En ambos sentidos, la política pública no ha mostrado, no solo ningún logro, sino, simplemente, ningún interés.⁵⁰

- Con respecto a los emprendimientos asociativos de clasificación de residuos, en Montevideo desde la creación de la UCRUS ha habido un movimiento (aunque inestable) de surgimiento de emprendimientos de tipo autogestionados.⁵¹ Al respecto es necesario marcar algunos puntos: 1) si bien anteriormente existieron algunos emprendimientos de este tipo, se podría decir que, estamos ante un fenómeno en donde hay una masa de clasificadores que comienza, no solo a organizarse, sino también a generar un discurso en conjunto de tipo reivindicativo claro, incorporando nociones tales como: el rol ambiental del clasificador, el carácter lucrativo de las ONGs que trabajan con clasificadores, denuncias de omisiones y abusos municipales, etc.⁵². Esto abre un panorama nuevo (con nuevos desafíos y posibilidades) ya que tradicionalmente los clasificadores han sido un sector pasivo, sin “voz”; 2) si bien estos emprendimientos surgen a partir de la autogestión de los clasificadores, dado el grado tal de precariedad en el que lo hacen, resulta necesario e imprescindible para su sustentabilidad que haya un entramado de apoyos externos al mismo.

Por un lado, estos apoyos son necesarios ya que los emprendimientos surgen siendo, en un principio, económicamente insustentables, por lo que los clasificadores suelen sostener durante cierto período de tiempo, el trabajo tanto en la cooperativa, como el realizado antes de modo independiente. En este sentido el apoyo estatal o municipal en lo referente a la obtención de materiales para clasificar es importante, tanto avalando el emprendimiento ante determinados actores privados o facilitando, por ejemplo el levante en determinada zona, el acceso a los residuos de determinados entes públicos, el vuelque de un camión, etc. Por otro lado, el apoyo, también es necesario debido que este tipo de población (acostumbrados a trabajar siempre de forma independiente, al margen de reglamentaciones formales, sin experiencias de trabajo grupal, etc.) al cambiar de trabajar de forma independiente a asociada, no solo cambia la modalidad de trabajo sino que pasa por todo un cambio en cuanto a la

⁵⁰ Recomendaciones similares y en este sentido han sido realizadas por el Centro Uruguay Independiente (CUI), aunque sin mucho eco en el sistema político institucional decisor de las políticas.

⁵¹ Por ejemplo: Juan Cacharpa, COFECA, Independencia de la Mujer, Ahora se Puede, etc.

⁵² Con esto no se está afirmando un juicio de valor al respecto, sino que simplemente se realiza una descripción de los elementos que surgen del discurso de estos actores.

organización de su cotidianidad, en donde debe aprender un modo, en muchas ocasiones nuevo, de subjetividad. Es por esto que estos emprendimientos suelen necesitar apoyos técnicos en cuanto a su modo de organización, en cuanto al proceso de toma de decisiones, etc. Esto no implica una pérdida de su autogestión estrictamente dicha, por el contrario debe vérselo como un apoyo, un fortalecimiento de la capacidad que de hecho el grupo tiene, para así poder ir incorporando elementos que permitan mejorar su mejor participación y en general mejorar la gestión del emprendimiento.

En este sentido, aquellos emprendimientos que surgen tutelados por ONGs, sí cuentan con un apoyo específico y prolongado en el tiempo por parte de distintos técnicos⁵³, lo que si habría que analizar es en que medida, aquellos emprendimientos de tipo auto-gestionados tienen a su alcance el apoyo necesario, sobre todo en el período inicial de formación y consolidación. Al respecto sería interesante investigar hasta donde se da el trabajo del programa Uruguay Clasifica acompañando a los emprendimientos, así como profundizar también en el apoyo proveniente de otros sectores: Universidad de la República, actores políticos o comunitarios a título personal, IMM, etc. Para esto habría que realizar un análisis caso a caso, lo cual, obviamente, excede los límites de este trabajo.

- En cuanto a las políticas sociales específicas hacia el sector, en este documento se identificaron tres grupos de políticas distintos: 1) aquellas que buscan, a través de determinados proyectos acotados en el tiempo, que los clasificadores beneficiarios atraviesen por determinadas experiencias laborales y espacios de capacitación que no tengan que ver necesariamente con su actividad de clasificación; 2) aquellas de carácter más bien regulatorio, reglamentario y controlador de la actividad de los clasificadores; y 3) aquellas que apuntan a intervenir en las distintas aristas de la problemática de la clasificación de residuos, revalorizando y dignificando la misma.

Si bien considero que son éstas últimas estrategias las que se presentan como más óptimas en cuanto a fomentar procesos de integración en sus participantes, hay que marcar también que: teniendo en cuenta la gran diversidad y heterogeneidad que hay a la interna del sector clasificador, es necesario que haya un abanico de políticas sociales amplio, capaz de brindar

⁵³ En este caso lo que habría que ver es en qué medida los emprendimientos logran trascender estos acompañamientos para poder así auto-gestionar el emprendimiento. Al respecto, se puede afirmar que hay experiencias bien disímiles: desde aquellas cooperativas que funcionan hace varios años y aún mantienen dependencias muy fuertes hacia la ONG en la que se formaron, hasta otras que tras un período de formación de 1 o 2 años han logrado generar sus propias estructuras y funcionar de modo autónomo.

distintas posibilidades de participación a los clasificadores según sus intereses o perspectivas. Un encare planificado y organizado de la problemática obliga un abordaje que incorpore elementos de cada uno de los tipos de políticas: es necesario reconvertir y dignificar la tarea de los clasificadores, pero también es necesario reducir el número de estos, logrando la incorporación o reincorporación de clasificadores a otras actividades laborales, así como es necesario reglamentar la actividad. Es válido retomar las palabras de Castel, quien afirma: "No puede confundirse la universalidad de un derecho y la uniformidad de su puesta en práctica" (2004:102) Tan válido es que hayan clasificadores que quieran mejorar sus condiciones de trabajo, como que otros busquen dejar de clasificar para realizar otras labores. Lo que si es importante al respecto es pensar los impactos reales de estas políticas en el sector, ya que en ocasiones, es posible que los objetivos que estas persigan se vean imposibilitados de alcanzar por los dispositivos que las mismas ponen en acción.

Para finalizar, el marco institucional y legal en el que surgen las políticas sociales hacia el sector muestra algunos avances, pero mayoritariamente varias carencias y debilidades:

- 1) la "ley de envases", con la cual se apunta a generar procesos de integración social de los clasificadores, al mismo tiempo que regular el uso de envases descartables por parte de las empresas, tiene un funcionamiento por demás lento, donde los intereses capitalistas son antepuestos, por la vía misma del derecho mediante las extensas responsabilidades que se le otorgan a la CIU, al interés social de la inclusión de los clasificadores informales y de la no contaminación ambiental de la ciudad.
- 2) No existe un plan central capaz de dirigir las acciones y políticas que los distintos actores vienen realizando hacia el sector. Si bien en este sentido han habido avances, éstos han sido muy escasos ya que no existe un actor que comande las acciones o lineamientos de intervención claramente. No existe tampoco una visión global de la problemática, sino que es enfocada de forma compartimentada: o como un problema de limpieza (como lo encara la IMM), o como un problema de cómo realizar los planes de gestión al menor costo posible, o desde una perspectiva "micro" o "caso a caso" como es la mayor parte de la intervención del programa Uruguay Clasifica, etc. Resulta imprescindible una visión amplia que incorpore: la obligación y responsabilidad de las empresas en aportar por los envases que colocan en el mercado, los factores de carácter ambientales y de limpieza de la ciudad, la responsabilidad tanto de los vecinos de la ciudad **pero** sobre todo de las empresas y oficinas públicas y

privadas en clasificar en origen, la inclusión de los clasificadores en la gestión de residuos de la ciudad, la regularización o incidencia en el mercado local de los materiales reciclables y la coordinación y funcionamiento sinérgico de la gestión municipal de residuos y el trabajo de los clasificadores asociados.

Por último, y a modo de conclusión general, vale remarcar nuevamente dos últimos aspectos:

1) Se considera que la estrategia de trabajo de clasificación en la modalidad cooperativa es la herramienta más útil en cuanto a generar procesos de integración social ya que:

- ✓ **Permite alcanzar los niveles de mejoras en la actividad concreta de clasificación de residuos más altos: incorporando prácticas más higiénicas a través de circuitos limpios y/o clasificación en plantas, adquisición de elementos tales como guantes, uniformes, herramientas, acceso a vestuarios, galpones, etc.**
- ✓ **Permite ir avanzando en cuanto a la formalización de la actividad: incorporando, o bien precarios sistemas de seguridad social determinados por las mismas cooperativas, o bien accediendo al sistema de seguridad social estatal.**
- ✓ **Permite realizar la actividad en forma grupal, fomentando el trabajo conjunto, en equipo, a diferencia del trabajo realizado de modo independiente y a destajo. El clasificador asociado no gana solo un espacio laboral, sino también la participación en una organización portadora de sentido y con objetivos de autogestión.**
- ✓ **Permite la valorización de los materiales clasificados, tanto mediante el agregado de valor por realizar algún proceso de reciclado o limpieza de los materiales, o mediante la venta de mayores cantidades y por lo tanto la obtención de mejores precios en el mercado de intermediarios.**

2) Si bien en los últimos años ha habido un incremento de las políticas sociales hacia los clasificadores, y si bien estas incorporan criterios que apuntan a fomentar o generar procesos de inclusión social, hay debilidades estructurales que hacen que estos procesos sean lentos o se vean truncados ante otros intereses, o ante los pocos y descoordinados recursos (institucionales, económico, humanos, etc.) con los que se aborda el tema por parte del conjunto de actores involucrados. Es necesaria una planificación estratégica de cómo abordar la problemática, y de cómo ponderar el interés social de la integración social de los clasificadores informales y de la no contaminación y limpieza de la ciudad, al de los intereses privados de los empresarios capitalistas.

Bibliografía

- Aquín, N. (2003): *En torno a la ciudadanía. Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde Trabajo Social*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Andrenacci y Soldano (2006) *Aproximación a la teoría de la política social a partir del caso de la Argentina* en Andrenacci (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, editor Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina
- Andrenacci y Repetto (2006) *Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social Argentina* en Andrenacci (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, editor Prometeo libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina
- Baraibar Ximena (2001): *Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo*. En Servicio Social y Sociedade n° 65 Editora Cortez
- Callicchio Enrique (2001) *Uruguay: Mercados de trabajo regionales, hacia nuevas perspectivas de empleo*. Documento de Trabajo N°61,, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Cardozo Santiago (2008): *Transiciones dentro y fuera del mercado de empleo del Uruguay (1991-2006) Transformaciones en la estructura social y su impacto sobre los ciclos vitales ocupacionales*. En Revista Prisma n° 23 Montevideo, UCUDAL
- Castel, Robert. (1997): *Metamorfosis de la cuestión social: Una Crónica del salariado*. Editorial PAIDÓS. Buenos Aires, Argentina.
- Castel, Robert (2004): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial Bs As, Argentina.
- Chabalgoity M. y otros (2006): *Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción*. En revista interuniversitaria de estudios territoriales, año 2, N°2, Santa Fe, Argentina.
- Cruz Fostik Pablo (2005) *El suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2005)*. Tesis de maestría en Estudios Urbanos. Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

- De Martino, Mónica (2001): *Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista*. Revista: Frontera N°4. Editor Departamento de Trabajo Social, Fcs, UdelaR
- Filgueira, Fernando (1998) *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina Eficiencia, Residualismo y Ciudadanía* Estratificada. En Brian Roberts (editor) *Ciudadanía y Políticas Sociales* FLACSO/SSRC, San José de Costa Rica
- De Souza Gonçalves Raquel (2005): *Catadores de materiais recicláveis: trabalhadores fundamentais na cadeia de reciclagem do país*. En Serviço Social y Sociedade N° 82 Editora Cortez
- Domenech Amparo (2005). *De descalificados a calificados. De descartables a reciclables: entre vivencias individuales y experiencias colectivas*. Tesis de grado Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Goffman Erving (2001). *Estigma. La identidad deteriorada* (1963). Buenos Aires, Editorial Amorrortu
- Gutierrez Pablo (2005): *Recuperadores urbanos de materiales reciclables*. En Mallimaci Fortunato y Salvia Agustín (coordinadores) *Los nuevos rostros de la marginalidad; la supervivencia de los desplazados*. Editorial Biblos Bs As
- Harvey David (1989): *Condição Pós-moderna*. Ediciones LAYOLA, São Pablo, Brasil.
- INE-PIAI (2006): Relevamiento de asentamientos 2005-2006 convenio INE-PIAI. Material en formato digital
- Kaztman Ruben y Retamoso Alejandro (2008): *Aprendiendo juntos: desafíos en la educación a partir de dos procesos de segregación urbana*. En Queiroz y Kaztman (organizadores) *La Ciudad contra la Escuela* Letra Capital Editores, Brasil
- Kymlicka Will (1997): *El retorno del ciudadano Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En La Política, Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad.
- Lombardi María José (2006). *El Reciclador Marginado. Un análisis sobre la percepción de los residuos y los clasificadores informales*. En Sonia Romero Gorski *Anuario 2006 Antropología Social y Cultural en Uruguay*. UdelaR.

- Mariatti Alejandro (2006): *Buscadores de cartón en el S XXI*. En Revista regional de Trabajo Social n° 36 ediciones populares para América Latina (EPAL)
- Marshal T.H (1967). *Ciudadanía, Clase Social y Status*. Brazil, Editorial Zher
- Martí, Juan Pablo y otros (2005). *Cooperativas de Trabajo en el Cono Sur; matrices de surgimiento y de gestión*: Artículo síntesis de investigación. Universidad de la Republica -UdelaR, Universidad de la Plata y Universidad de Chile.
- Martí Juan Pablo, Soria Cecilia y Dabezies María José (2008) *Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006)* En PÉREZ DE URALDE, José María (coordinador) *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*, Editado por FUNDIBES-Divina Pastora-CUDECOOP, Montevideo
- Midaglia Carmen y Atía Florencia (2007) *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* En Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo Editor Instituto de Ciencias Políticas de la UdelaR
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2006): *Tirando del carro; Clasificadores y clasificadoras: viviendo de la basura o trabajando con residuos*. Documento elaborado por el programa Uruguay Clasifica formato digital
- Pastorini Alejandra (1994): *Las políticas sociales y el servicio social. ¿Instrumento de reversión o manutención de las desigualdades?* En Documento de Trabajo Social N°20, Fondo de Cultura universitaria, FCS, UdelaR
- PNUD (2009): *Índice de Desarrollo Humano en Uruguay 2008: Política, políticas y desarrollo humano*. ONU, PNUD, Uruguay
- Razeto, Luis (1991): *Las Empresas de Trabajadores y Economía de Mercado*, 2° edición (disponible en página web, economiasolidaria.net) (1° edición, Santiago, ed. PET, 1984).
- Schettini y Sarmiento (2000): *Relación entre Trabajo, ciudadanía y democracia*. En Cortazzo y Moise (compiladoras) *Estado, salud y desocupación. De la vulnerabilidad a la exclusión*. Editorial Paidós Bs As
- Sarachu Gerardo (1998): *Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores*. Tesis de Maestría en Servicio Social, Universidade Federal Do Rio de Janeiro

- Vecinday, María Laura (2003): *El proceso de globalización y su impacto en los patrones de regulación socio-política*. En Servicio Social y Sociedade n° 76 Brasil, Editora Cortez
- Wacquant Loïc (2001): *Parias Urbanos marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Editorial Manantial. Bs. As.
- Wacquant Loïc (2007): *Los condenados de la ciudad; Gueto, Periferia y Estado*. Siglo veintiuno editores, Bs. As., Argentina

Referencias Bibliográficas

- www.bcu.gub.uy
- www.cempre.org.uy
- www.ciu.com.uy
- www.ine.gub.uy
- www.mides.gub.uy
- www.osvpadrecacho.org.uy
- Ley N° 17.849- Uso de envases no retornables y su decreto. *Publicada D.O. 29 dic/004 - N° 26660*

ANEXOS

Anexo I

Registro de trabajo de campo

Introducción

A los efectos de obtener un volumen de información de carácter primario, que permita realizar una visión y comprensión global del fenómeno que se estudió, es que, en la etapa de trabajo de campo, se recurrió a dos técnicas de recolección de información cualitativa: la entrevista y la observación.

Se buscó así entrevistar a todos los actores involucrados, a través de determinados informantes calificados, obteniendo perspectivas en muchas ocasiones complementarias y en otras, divergentes. Vale aclarar que la entrevista se entiende que “tiende a producir una expresión individual, pero precisamente, por que esa individualidad, es una individualidad socializada por una mentalidad cotidiana estructurada tanto por habitus lingüísticos y sociales – en tanto que sistema de esquemas generadores de practicas y, al mismo tiempo, de percepción de esas practicas”¹. Se apuntaba, entonces que: a través de entrevistas a personas individualizadas, se pudiese obtener discursos “institucionales”, que reflejasen los lineamientos políticos de las instituciones a las que estas personas representaban.

En cuanto a las observaciones: se realizaron en espacios de discusión sobre la temática ya existentes, como lo es la mesa por la ciudad y la ciudadanía y la instancia de presentación de los datos del censo de clasificadores realizado por la IMM.

Esta etapa de trabajo de campo se realizó durante los meses de Junio y Julio 2009, durante los cuales se realizaron 6 entrevistas y dos instancias de observación, para las cuales se realizaron las pautas de entrevista o de observación correspondientes, así como también un registro escrito de cada una, el cual, en el caso de las entrevistas es la desgrabación de las mismas, y en el caso de las observaciones, una sistematización de lo observado. En simultáneo con las distintas actividades que se realizaron durante el trabajo de campo, se fue sistematizando la información obtenida y realizando un análisis, en primer lugar preliminar y luego, al contar con niveles más importante de información, de carácter más global y definitorio.

¹ Borudieu, apud Alonso, Luis E: “La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa” Editorial Fundamentos, Colección Ciencia. Cáp. 8. Pág.23

A continuación se presenta una reseña de las actividades realizadas en este marco, ordenadas cronológicamente.

Cronograma de actividades:

Actividad	Fecha	Descripción	¿Por qué realizarla?
Entrevista ONG San Vicente/ OBRA Padre Cacho.	07 de Junio 2009	La entrevistada fue a la Asistente Social encargada del área clasificadores.	La institución tiene varios proyectos de trabajo con clasificadores, a demás de su larga trayectoria de intervención en la temática.
Entrevista a miembros de la UCRUS	16 de Junio de 2009	Participaron tres miembros fundadores del sindicato, entre ellos, Hector Brum, su presidente. Los tres forman parte también de la cooperativa de clasificadores “ahora se puede”.	Incorporar la visión de los propios clasificadores agrupados es fundamental e imprescindible para obtener una noción global de las políticas sociales hacia el sector.
Entrevista programa Uruguay Clasifica, MIDES	18 de Junio 2009	La entrevista intentó ser con el director del programa, pero al no poderse coordinar debido a que el trabaja gran parte de la semana en el interior del país, se realizó a dos técnicas del programa: licenciada en economía y licenciada en C. de la Comunicación.	Por ser el primer programa estatal de atención explícita a la problemática de la clasificación de residuos en el país.
Entrevista a representante de la	22 de Junio	El entrevistado fue Juan Balbo, encargado	La División Limpieza es el área

División Limpieza de la IMM		del trabajo con los clasificadores por la División Limpieza de la IMM	de la IMM que trabaja con los clasificadores de forma directa, por lo que es un actor protagonista en el abanico de políticas sociales hacia el sector.
Observación de la mesa de diálogo "Compromiso por la Ciudad y la Ciudadanía"	Viernes 03 de Julio de 2009.	Duró 2 horas y se realizó en el MIDES. Participaron: PUC, MTSS, CPP, CUI, cooperativa de clasificadores COFECA, Ahora si se puede, COCLAM, La Bombonera, 6 de Diciembre oeste, dirigente sindical de la UCRUS.	La IMM iba a presentar los datos del censo de clasificadores, a demás es un nespacio de decisiones y negociaciones en vistas de generar políticas sociales hacia el sector
Entrevista a la DINAMA, MVOTMA.	06 de Julio 2009	La entrevista se realizó a Anabel Vidal encargada de las coordinaciones con la CIU y la IMM.	Por ser el organismo estatal responsable y competente para la regulación de la ley de uso de envases no retornables.
Entrevista a la ONG CUI	08 de Julio 2009	La entrevista fue a Jorge Solari, director de la ONG	El CUI es la ONG que ha trabajado con clasificadores en el marco de la Ley de uso de envases no retornables, a demás de tener varios proyectos de reciclaje.
Observación de la	28 de Julio 2009	Participaron: IMM,	Para poder acceder

<p>presentación del censo de clasificadores realizado por la IMM durante 2008</p>		<p>MIDES, Facultad de Veterinaria, ONGs, representantes de varios CCZ, UCRUS, cooperativas de clasificadores, etc. Se presentaron los datos del censo y luego se dio un intercambio de opiniones y preguntas sobre el mismo.</p>	<p>a los datos del censo y para poder observar la recepción de los mismos por parte, tanto de los clasificadores agremiados, como de las ONG que trabajan con el sector.</p>
---	--	--	--

Anexo II

Reflexiones metodológicas y datos del “censo” de clasificadores realizado por la IMM 2008

Advertencia metodológica

Antes de presentar el “censo” realizado por la IMM es necesario marcar algunos puntos. En primer lugar hay que especificar que dicho “censo” no puede ser llamado como tal, y si se hace, es necesario aclarar que el mismo tiene fallas metodológicas importantes.

Desde un punto de vista estadístico o metodológico, por definición, un censo es un recuento del total de elementos que componen un grupo determinado. Por lo tanto, si hablamos de censo, no estamos hablando de muestra, ya estamos manejamos el total de los elemento. Para realizar censos hay una variedad de técnicas y estrategias disímiles, según lo que se quiera censar.

En cuanto a la metodología utilizada por la IMM: el censo consistió en la difusión, tanto en prensa, como a través de CCZ y ONGs, de que todos los clasificadores de residuos tenían la obligación de censarse. O sea que, el “censo” es un registro obligatorio de clasificadores llevado a delante por la IMM. Esto supone que los clasificadores, que de por si son una población que atraviesa variadas situaciones de desafiliación social, se movilicen voluntariamente hacia el centro de la ciudad a registrarse en la IMM².

Resulta claro que esta estrategia es bastante inapropiada, si lo que se pretende es censar a la población clasificadora. Lo que se obtiene, con este mecanismo, es un registro, una nómina de los clasificadores que, de forma voluntaria, se movilizaron a registrarse como tales.

A rasgos generales, hay otras dos fuentes de datos sobre los clasificadores, las cuales tienen, tanto diferencias entre si, como con el de la IMM. El primero son los datos que maneja la UCRUS, los cuales son de entre 15 y 20 mil clasificadores. Hay que marcar que la UCRUS maneja los mismos números de clasificadores desde su creación en 2002, por lo que, según este sindicato, la recuperación económica y social por la que a atravesado el país luego de la crisis de ese año no ha hecho variar el número de clasificadores.

² Hay que marcar que al comienzo del censo, funcionarios municipales se movilizaron a algunas de las zonas en las que hay grandes cantidades de clasificadores para facilitar la inscripción. Sin embargo esto tuvo una duración de apenas unos días, luego de los cuales, para censarse había que concurrir a la IMM.

En segundo lugar tenemos los datos que maneja el MIDES, los cuales son del año 2005. Este número es de 4.407 personas y corresponde a la cantidad de personas registradas como clasificadoras dentro del universo de los hogares inscriptos en el PANES incluyendo los que no fueron aprobados, dentro de Montevideo. Hay que tener en cuenta que en la obtención de datos del PANES, se realizó un gran esfuerzo (con bastante éxito) por llegar a cubrir todos los hogares posibles de ser beneficiarios. Para esto se fue hacia todos aquellos barrios identificados con altos niveles de pobreza y asentamientos irregulares, intentando así abarcar la mayor cantidad de población en emergencia social. A partir de estos datos se realizó el Perfil sociodemográfico de las personas y hogares clasificadores elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES a solicitud del Programa Uruguay Clasifica.

Si bien este modo de obtención de la información sobre los clasificadores, seguramente, tenga también fallas metodológicas, se puede entender que debe reflejar mejor a dicha población ya que en principio, los encuestadores del PANES eran los que se dirigían a los asentamientos y barrios en donde se relevaba la información. De este modo no se requiere de la voluntad de la persona de movilizarse hacia el centro de la ciudad, como en el caso de la IMM.

Hay que tener en cuenta que dado que la actividad de clasificación es muy informal y precaria, donde muchas personas la realizan de modo permanente como forma de supervivencia, y otros como estrategia esporádica o complementaria de otras actividades, lograr obtener un número cabal de cuantas personas la realizan es sumamente complejo.

Pese a las desventajas descritas anteriormente, se ha optado por anexar los datos municipales, en el entendido de que, pese a no cumplir con estrictos criterios metodológicos, consta con un número de casos muy importantes (5000), lo cual permite tener un nivel de información contundente a la hora de realizar una caracterización de esta población.

Hechas las aclaraciones correspondientes, a continuación se presenta el informe entregado por la IMM el 28 de Julio 2009 con los datos sistematizados del “censo”.

Resumen General

- ❖ El total censado fue de 5.013 personas cuya característica es de ser una población joven, con un promedio de 40,7 años de edad, siendo la edad más frecuente de 24 años. Del total censado el 18% son mujeres y el 82% hombres, habiendo 3.986 nacidos en Montevideo. El CCZ 11 con mayor número de registrados tiene 1.249 personas, siendo los comunales 11, 9, 17, 6, 14 y 10 donde se agrupan la mayor cantidad, de clasificadores del departamento de Montevideo.
- ❖ El horario principal de recolección es la mañana, seguido en segunda preferencia por la tarde y por último la noche.
- ❖ Si bien la recolección se realiza en todos los barrios de Montevideo, hay una fuerte concentración en los barrios Centro, Ciudad Vieja, Pocitos y Buceo.
- ❖ La avenida de mayor circulación utilizada es la 8 de Octubre, con 646 respuestas.
- ❖ El ingreso de clasificadores en la actividad indica que 1.894 de la población registrada se integró durante los últimos 5 años y 1.296 ingresaron durante los últimos 10 años. La mayor cantidad de casos se registra en el 10 años con 565 ingresos, siendo la antigüedad media en la actividad de 10 años.
- ❖ El esfuerzo semanal promedio es de 5 días con una jornada diaria promedio de 5,3 horas.
- ❖ El 20% (1.033) de los clasificadores indicó trabajar con cliente fijo dentro de sus recorridos. El total de clientes fijos que trabajan con clasificadores, ascenderían a 5.553.
- ❖ El 67% de los clasificadores indicaron hacer su etapa de clasificación final en su casa y 1.312 la realizan en el sitio.
- ❖ El 22 % de los clasificadores utilizan carro con bicicleta, 44% son de tracción animal y 28% de tracción manual. La carga promedio para el carro con tracción animal es de 300 kg., 90 kg para tracción manual y 73 kg. para la bicicleta.
- ❖ El 87% de los clasificadores eligen como principal canal de venta el depósito seguido por la feria con un 7%.
- ❖ El total de personas en los hogares de los clasificadores asciende a 20.612 individuos.
- ❖ El 67% de los censados se asiste en Salud Pública y 27% en Policlínicas barriales, IMM.
- ❖ El 73% viven en casas con pisos de Hormigón, alisado de portland, piedra o ladrillo, un 14% tiene paredes de material de mampostería o bloques.
- ❖ El 63% indicaron vivir en casa con techo de Chapa fibrocemento o zinc.
- ❖ El agua utilizada para beber y cocinar proviene en un 95% de Red General de OSE y la evacuación del servicio sanitario se realiza en un 12% por fosa séptica o pozo negro y 29% por la red sanitaria.

Formulario Censal Clasificadores de Residuos Montevideo

Este documento se basó en las respuestas obtenidas del formulario que se utilizó durante el Segundo Censo de Clasificadores de Residuos de la Ciudad de Montevideo entre los meses de Agosto y Noviembre del año 2008.

El formulario constó de 33 preguntas distribuidas en 3 grupos, a saber:

- 1) Descripción de la tarea de Recolección, Clasificación y Comercialización
- 2) Conformación familiar, Asistencia en Salud, Condiciones del Hogar y Servicios.
- 3) Situación ocupacional y perspectivas de capacitación.

En esta etapa se realizará un análisis descriptivo de los resultados de las respuestas de 5.013 clasificadores que son el 100% del total de los clasificadores censados.

Este trabajo busca analizar las respuestas sin realizar combinaciones y cruzamientos que enriquecería aún más la calidad y entendimiento de la actividad de recolección de los clasificadores, esta sería una segunda etapa de profundización del estudio.

I) Recolección, Clasificación y Comercialización

1. Recolección

1.1 Horario en que hace habitualmente la tarea de recolección

La tarea de recolección se realiza en tres horarios: 1) mañana 2) tarde y 3) noche. El clasificador seleccionó cuantos turnos realiza durante el día y en el caso de más de un turno indicó -según grado de importancia- cual es el horario principal de su actividad. A modo de ejemplo un clasificador que realiza dos turnos (mañana y tarde) pero su recolección principal la obtiene del turno de la mañana, su respuesta es tomada por el turno de la mañana.

Cuadro 1. Horario que realiza la tarea de recolección

Horario	Cantidad de clasificadores	%
Mañana	2.797	56
Tarde	1.589	32
Noche	570	12

En el **cuadro 1** se resumen los resultados según el grado de importancia donde el 56% (2,797) de los clasificadores realizan su principal actividad en el horario de la mañana, 12% en el horario de la noche y 32% en la tarde.

Los datos obtenidos del horario en que realiza la tarea de recolección depende de la época del año en que se hace la encuesta. Ejemplo:

Invierno = Mañana – Tarde

Verano = Mañana – Noche

1.2 Zonas de Recolección

En función de los horarios de recolección se obtuvo cuales eran los principales barrios recorridos. Si bien el clasificador recorre varios barrios, se buscó que definiera cual era el de mayor importancia o que le redituaba mayor cantidad de material recolectado. Se obtuvieron respuesta para 97 barrios de Montevideo, los cuales se priorizaron los 10 principales barrios más visitados (cuadro 2).

El barrio Centro es el más visitado con 341 personas, Ciudad Vieja es visitado por 171 personas. Entre Pocitos, Buceo, Cerrito, Carrasco, Belvedere se acumulan 637 clasificadores.

Cuadro 2. Barrios más visitados según horarios

Barrios	Mañana	Tarde	Noche	Total	%
Centro	307	25	9	341	30
Ciudad Vieja	132	31	8	171	16
Pocitos	95	39	7	141	13
Buceo	81	18	9	108	10
Cerrito	66	18	3	87	8
Carrasco	63	13	8	84	8
Belvedere	44	15	7	66	6
Cordon	31	5	3	39	4
Aguada	21	10	4	35	3
Malvin	12	1	8	21	2
Total	852	175	66	¹⁰⁹³	100

1.3 Avenidas y/o calles utilizadas

El objetivo de esta pregunta es conocer cuales son las avenidas y calles de mayor circulación cuando van o regresan a sus hogares. La persona seleccionaría avenidas y/o calles de la ciudad de Montevideo y cada clasificador encuestado podía contestar una de ellas.

El **cuadro 3**. indica las respuestas dadas para cada una de las opciones, donde se seleccionaron las 15 avenidas y/o calles con mayor cantidad de respuestas. La avenida de mayor circulación es Avenida 8 de Octubre con 646 respuestas y Burgues 592 personas la utilizan.

La avenida 18 de Julio y la avenida del Libertador Brigadier General Lavalleja que por normativa de la IMM está prohibida su circulación fue seleccionada por 277 clasificadores.

Cuadro 3. Avenidas y/o calles de circulación

AVENIDA Y/O CALLES	RESPUESTA	%
Avenida 8 de Octubre	646	16
Burgues	592	15
Camino Carrasco	414	11
Avenida Garzon	391	10
Avenida Brasil	336	9
Rambla Portuaria	232	6
Garibaldi	212	6
Avenida José Belloni	155	4
Carlos Maria Ramirez	149	4
Bulevar España	144	4
Joaquin Suarez	136	4
Luis Ponce	115	3
Avenida Rivera	105	3
Avenida Agraciada	103	3
Camino Mendoza	89	2
TOTAL	3819	100

1.4 Años de Antigüedad en la actividad

Los datos de la antigüedad en la actividad de los clasificadores indican que el 61% de la población registrada ingreso durante los últimos 10 años y el 39% de los clasificadores tienen en 11 años a 61 años en la tarea. La mayor cantidad de casos se registra para 10 años de antigüedad, con 565 ingresos.

En el **gráfico 1** se indica la población de clasificadores según años de antigüedad en la actividad, en los siguientes rangos:

desde 1 día a 5 años

desde 6 años a 10 años

desde 11 años a 20 años

desde 21 años a 30 años

desde 31 años a 61 años (siendo esta la mayor cantidad de años trabajados)

Gráfico 1. Clasificadores en la Actividad según Antigüedad



Se observa un rango de ingreso de clasificadores cada diez años con notorias diferencias entre décadas.

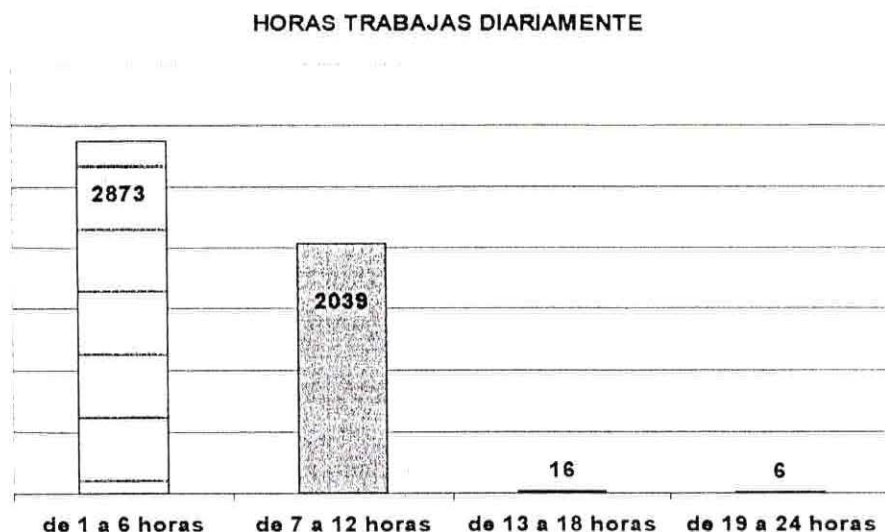
1.5 Días a la semana de trabajo

Los clasificadores trabajan desde 1 a 7 días a la semana, con una media de 5.3 días semanales. El mayor número de casos es de 5 días (1.598) personas el 32 % del total y el 30 % de la población de clasificadores trabaja 6 días a la semana

1.6 Horas diarias de trabajo

En promedio el sector de clasificadores trabaja 6 horas por día , encontrándose un mínimo de 1 hora (..... casos) y un máximo de 24 horas (4 caso). El% indicó trabajar entre 1 y 6 horas, siendo ésta la cantidad más frecuente (2,873 casos). El% de los clasificadores trabajan 7 hasta 12 horas acumulando 2,039 casos, de 13 hasta 18 horas el% del total, siendo el% restante aquellos que indicaron que la actividad les insume entre 19 y 24 horas de trabajo diario (gráfico 2).

Gráfico 2. Horas diarias en la Recolección



1.7 Clientela fija

El 20% (1.033) de los clasificadores indicó tener cliente fijo dentro de sus recorridos.

El valor mínimo es de un cliente fijo para un total de 300 casos y el máximo se dió para 2 clasificadores que contestó tener 193 clientes fijos. Entre 1 y 30 clientes fijos se acumula 1,025 clasificadores, entre 1 y 60 clientes, 5 clasificadores y entre 1 y 100 clientes fijos se acumula entre 3 clasificadores.

El total de clientes fijos que trabajan con el sector ascenderían a 5,553 (empresas, edificios, comercios, industrias, etc.).

2 Clasificación

2.1 Etapa clasificación final

La etapa de clasificación final en su casa la realizan 3,286 (67%) clasificadores, 1,312 hacen la clasificación final en el sitio, o sea que lo que lleva a su casa obtenido durante el recorrido es lo que realmente va a la comercialización o para uso personal. Los puntos verdes lo utilizan 256 y realizan la clasificación final en el basural del barrio 35 personas.

En el **cuadro 4**. se ven los resultados de las opciones etapa de clasificación final.

Cuadro 4. Lugar que realizan la clasificación final

Clasificación Final		
LUGAR	CLASIFICADORES	%
CASA	3.286	66
SITIO	1.312	26
PUNTO VERDE	256	5
OTRO	64	1
BASURAL DEL BARRIO	35	1

2.2 Participación de otras personas en la clasificación

La clasificación puede realizarla la misma persona que hace la recolección o otra persona (familiar o no) en la etapa de clasificación. Se realizó una muestra de 500 encuestados El 68% de los recolectores indicaron que no participa otra persona en la etapa de clasificación, habiendo 160 que respondieron afirmativamente o sea el 32% restante.

A partir de las respuestas afirmativas se obtuvo la cantidad de otras personas que participaban en la clasificación, habiendo desde 1 hasta 9 personas. El total de personas que se suman al proceso de clasificación es de 298 personas que trabajan en la clasificación de residuos.

3 Transporte para la recolección

Se busca conocer el tipo de transporte utilizado por los clasificadores, capacidad de carga de residuos, propiedad del tipo de transporte.

3.1 Modo de transporte

El 22% de los clasificadores que se registraron utilizan tracción con bicicleta, 28% con tracción manual y 44% de tracción animal.

La capacidad promedio de carga para los tres modos es:

Tracción bicicleta 73 kg.

Tracción manual 90 kg.

Tracción animal 330 kg.

Cuadro 5. Modo de transporte utilizado en la Recolección

Tracción	Clasificadores	%	Carga promedio en kg.
BICICLETA	1.107	22	73 kg.
MANUAL	1.385	28	90 kg.
ANIMAL	2.188	44	300 kg.

4 Comercialización

4.1 Lugar de venta producto clasificado

Esta pregunta tiene cinco posibles respuesta: feria, depósito, fábrica, su casa y otros. El encuestado tenía la opción de elegir la más importante para su economía.

El 87% de los clasificadores eligen como principal canal de venta el depósito seguido por la feria con un 7%.

Cuadro 6. Importancia de lugares de venta

Lugares de venta	Clasificadores	%
Deposito	4.448	87
Feria	352	7
Ninguno	93	2
Fabrica	66	2
Su casa	9	1
Otro	9	1

4.2 Tipo de producto

Los principales productos según la cantidad de clasificadores son el bronce, aluminio y cobre con aproximadamente 5.000 respuestas para cada uno de los rubros, seguido por los rubros de chatarra, cartón y papel 4.900 y alimento, trapo 1.500 y vidrio 2.700 respuestas (cuadro 7).

Cuadro 7. Principales productos clasificados

Tipo de Producto	Cantidad Clasificadores	%^a
Papel	4.900	
Cartón	4.900	
Vidrio	1.500	
Trapo	1.500	
Alimento	2.700	
Plástico	4.900	
Chatarra	4.900	
Bronce	5.000	
Aluminio	5.000	
Cobre	5.000	

Se indicó colocar los productos orgánicos recolectados en los depósitos que son utilizados en el procesamiento de alimentos para la crianza de chanchos, quedando el resto ser consumido por animales domésticos (caballos, perros, cerdos, gallinas) y según el tipo, estado y calidad, parte de estos son utilizados para el consumo humano

4.3 Cantidad clasificada en la última semana

La comercialización de los productos puede darse en forma diaria o esporádica. Esta depende de factores como lugar físico para realizar stock, necesidades de ingresos de los clasificadores y capacidad de negociación por cantidades según tipo de producto entre otras razones. En este sentido la pregunta realizada se basó en la cantidad que recolectó durante la semana anterior a concurrir al censo, independientemente de la asiduidad de venta de los productos (cuadro 8).

Cuadro 8. Cantidad Semanal Clasificada por Productos y Nro. de Clasificadores

Tipo de Producto	Cantidad Clasificadores	%^a	Cantidad de kg. X semana	Cantidad de kg. Promedio x clasificador
Chatarra	4.900		2.166.337	442
Plástico	4.900		1.466.146	299
Cartón	4.900		838.196	171
Papel	4.900		621.320	127
Alimento	1.500		23910	15
Trapo	1.500		5.642	4
Vidrio	2.700		3.345	1.5
Aluminio	5.000		1964	0.4
Bronce	5.000		1.253	0.3
Cobre	5.000		702	0.15

Los resultados obtenidos, que estos valores representarían la recolección promedio semanal indican que los rubros de chatarra, plástico, cartón y papel resultaron con

mayor cantidad recolectada 2.166,337; 1.466,146; 838,196 y 621,320 toneladas respectivamente, seguidos por Alimento, Trapo y Vidrio. Los tipos de productos de Aluminio, Bronce y Cobre con cantidades muy inferiores pero de mayor demanda.

4.4 Precios de Venta de los materiales

En el formulario no hay una pregunta sobre precios de los productos, los valores obtenidos son del trabajo diario en la calle (clasificadores trabajando en su ruta, depositos y cooperativistas), cuyos resultados estadísticos se muestran en el cuadro 9.

Cuadro 9. Estadísticas de Precios de materiales clasificados (pesos)

Material	Minimo	Maximo	Promedio	Cantidad de kg. Promedio x clasificador	Ganancias en \$ promedio
Chatarra	0.70	1.00	0.85	442	375.7
Plastico	2.70	3.00	2.85	299	852.15
Carton	0.30	0.50	0.4	171	68.4
Papel	1.70	3.00	2.35	127	298.45
Alimento	1	1	1	15	15
Trapo	0.60	1.20	0.90	4	3.6
Vidrio	0.50	0.70	0.60	1.5	0.90
Aluminio	12.50	15.00	13.75	0.4	5.5
Bronce	23.00	25	24	0.3	7.2
Cobre	47.00	50.00	48.5	0.15	7.27

Estos precios obtenidos pertenecen a la primer quincena del mes de diciembre 2008.

II) Situación Familiar y composición del hogar

En este grupo de preguntas se obtiene información sobre el estado conyugal del clasificador, datos de parentescos, sexo, edad, educación y situación laboral de los integrantes del hogar, asistencia en salud del clasificador, tipos de materiales en pisos, techos, paredes de la vivienda, origen del agua utilizada para cocinar y beber y evacuación del servicio sanitario.

1. Estado Conyugal Actual

La situación conyugal actual de los clasificadores registrados tienen un 35% en unión libre, 30% solteros, 17% son casados y un 18% entre viudos, divorciados y separados.

2. Núcleo Familiar

La definición de hogar utilizado es de aquellos integrantes de la familia que comparten la misma olla común. El total de personas en los hogares de los clasificadores asciende a 20.612 individuos.

Los datos de parentesco se obtienen a partir de la relación que se tiene con el jefe de hogar, que no necesariamente son los clasificadores que fueron a registrarse. De los 6.858 hijos de la población de clasificadores registrada el 70% son de ambos, 23% son hijos del cónyuge y un 7% son hijos que están viviendo con jefe de hogar.

3. Nivel Educativo

Nivel educativo de los Jefes de Hogar

- ✖ 5.009 (99%) tuvieron acceso a niveles de enseñanza.
- ✖ Realizaron Primaria el 91% de los clasificadores.
- ✖ Algún otro tipo de educación 8%
- ✖ Ningún tipo de educación 1%
- ✖ Sexto año de primaria es el más frecuente

◆ Datos de muestra realizada:

Primaria: 3% solo hizo primer año; 8% segundo año; 10% tercer año; 13% cuarto año; 17% quinto año; 49% termino primaria.

Secundaria 1° Ciclo (ciclo básico): 20% primer año; 40% segundo año y también el 40% termino el ciclo básico.

Secundaria 2° Ciclo: el 50% termino 6° año o 3° año de Bachillerato.

UTU:El nivel más alto 4° año (no dijo orientación).

Nivel educativo de los hijos del Jefe de Hogar

- ✖ 5.108 (74%) han pasado o están cursando el sistema educativo.
- ✖ Los niveles de educación:
 - Preescolar 288
 - Primaria 1.736
 - Secundaria 1° ciclo y 2° ciclo 3.084
 - Nivel Terciario 1
- ✖ 26% no tuvo ningún tipo de educación o no corresponde (por no tener edad para cursar)

◆ Datos de muestra realizada:

Primaria 59%: 12% realiza o realizo primer año; 7% segundo año; 15% tercer año; 16% cuarto año; también 16% quinto año y el 34% termino primaria.

Secundaria 1° Ciclo (ciclo básico) 18%: Primer año 10%; 40% segundo año y tercer año el 50%.

Secundaria 2° Ciclo 2%: 50% curso quinto año y el otro 50% curso sexto año.

UTU 3%: 25% curso primer año; 50% curso segundo año y 25% curso tercer año.

Nivel terciario 1%: Curso hasta tercer año (no específico orientación).

Escuela de Recuperación 6%

4. Asistencia en Salud

Se asisten en Salud Pública 3.303 (67%), 1.350 (39%) en Policlínicas barriales y/o IMM, 5% en Sociedad Médica y 1% en Disse.

5. Vivienda

La descripción del tipo de vivienda que habitan los clasificadores indica que el 73% (3.331) tienen pisos de Hormigón, alisado de portland, piedra o ladrillo, 14% (666) de tierra y 13% (606) de madera o baldosas. Las paredes son en un 55% (2.752) de material de mampostería (bloques), 29% (1.441) de madera, chapa fibrocemento o zinc y 8% (400) lata o material de desecho. El 63% (3.193) indicaron vivir en casa con techo de Chapa fibrocemento o zinc, 13% (643) tiene planchada de hormigón y un 12% de lata o material de desecho.

6. Servicios

El agua utilizada para beber y cocinar proviene en un 95% de Red General de OSE y un 5% de pozo surgente, aljibe u otro. La evacuación del servicio sanitario se realiza en un 29% de red general, 2.552 por fosa séptica o pozo negro, 12% superficial (cañada, arroyos, zanjas, etc).

III) Situación Ocupacional y Perspectivas de Capacitación

1. Ocupación Actual y Anterior

El 91% de los clasificadores indicaron no tener otra ocupación actual aparte de la recolección de residuos y solo 465 respondieron afirmativamente. La rama de ocupación con mayor cantidad de personas trabajando actualmente es la de trabajo en convenios con ONGs., construcción y otros trabajos no calificados.

2. Otras Actividades

Además de su ocupación principal realizan otras actividades como complemento del ingreso. Se tenían cinco opciones de elección según nivel de importancia de actividades entre realización de fletes, cría de animales, jardinería, reparación de maquinarias, herrería, limpieza y otros (cuadro 11).

Cuadro 11. Actividades suplementarias

Actividad	Total	%
Fletes	1.281	26
Cría Animales	633	13
Jardinería	216	4.5
Repara Máq.	35	1
Herrería	24	0.5
Limpieza	350	6
Otro	614	12
No realiza	1.860	37

3. Interés de capacitación

El 32% de los registrados indicaron estar interesados en recibir capacitación. Los oficios relacionados a la construcción, carpintería, mecánica y metalúrgica son los más solicitados. Vencida, Fecha de Nacimiento, Lugar de Nacimiento, Anexo, Parentesco, Domicilio, Esquina, Barrio, Teléfono. La Base de Datos está en soporte magnético.

Anexo III

Listado de emprendimientos de clasificación de residuos de carácter asociativos en Montevideo y zona metropolitana (Julio 2009)¹

Emprendimiento	Nº Clasificadores	Breve descripción	Relaciones con el Estado y las OSC
UCAP - Unión de clasificadores de aglomerado de polietileno	6 clasificadores y 4 empleados	Funcionan desde Mayo 2004. Actualmente la Cooperativa realiza la gestión integral de los residuos sólidos en el Complejo Industrial Montevideo (CIM) de Conaprole. En esta etapa la gestión incluye la recolección y clasificación de todos los residuos no peligrosos del CIM. Parte de este servicio se realiza en asociación con GRAMIC	El emprendimiento surgió del proyecto "reciclar esperanza" gestionado por la OSV-CLAEH y ante la demanda de CONAPROLE.
Crecoel – Cooperativa de Recicladores de Componentes Electrónicas	3	Desde el año 2005, CRECOEL recibe a través de circuitos limpios, residuos electrónicos preclasificado en origen. Trabajan en un espacio de reciclaje y achique en el Parque Tecnológico Industrial del Cerro.	Recibieron capacitación por OSV y el CLAEH en el marco del proyecto "Reciclar Esperanzas". La OSV les facilitó durante 3 años el local.
GRAMIC	6	Comenzó en Junio 2003 y es una cooperativa dedicada al servicio de levante de contenedores y limpieza del entorno de los Puntos Verdes	La cooperativa funciona únicamente realizando este servicio para la IMM, en el marco de un convenio OSV-IMM, el cual se renueva anualmente. El emprendimiento surgió del proyecto "reciclar esperanza" gestionado por la OSV-CLAEH
COCLAM Cooperativa de Clasificadores Ambientales	16 clasificadores y 3 empleados	Cooperativa que funciona desde Mayo 2004 y se dedica a la recolección y Clasificación de Servicios Especiales de Zona Centro y Ciudad Vieja	La cooperativa funciona únicamente realizando este servicio para la IMM, en el marco de un convenio OSV-IMM, el cual se renueva anualmente. El emprendimiento surgió del proyecto "reciclar esperanza" gestionado por la

¹ Es necesario aclarar que los emprendimientos de clasificadores, sobre todo los de tipo autogestionado, suelen tener un alto grado de inestabilidad, por lo que es posible que a la fecha hayan variado el número de integrantes, o incluso que alguno haya desaparecido, así como también que hayan surgido nuevos emprendimientos. Se aclarar también que el listado que se presenta, si bien intenta ser lo más amplio posible, seguramente esté dejando fuera algún emprendimiento de clasificadores que en la actualidad esté en funcionamiento y que no haya sido relevado.

			OSV-CLAEH
SOL NACIENTE.	4	Realizan la gestión de gran parte de los residuos del Portones Shopping. El Shopping provee de la planta, así como de enfiadora, prensa, etc. Los clasificadores obtienen las ventas del material reciclado.	El emprendimiento surgió del proyecto "reciclar esperanza" gestionado por la OSV-CLAEH y ante la necesidad e interés del Shopping Portones en reciclar parte de sus residuos.
CIL. Cooperativa Integral Laboral	5	El emprendimiento se conformó en 2008 y son los encargados de la clasificación de los residuos que llegan a la planta de residuos de Montevideo Shopping. Sus ingresos provienen de la venta de los diferentes materiales reciclables obtenidos en el proceso de clasificación	El emprendimiento surgió en la órbita de la OSV, quien obtuvo el contacto con el Shopping, conformó el grupo de clasificadores y realiza el seguimiento general del emprendimiento.
Juan Cacharpa	14	Desde el año 2005, Juan Cacharpa recolecta los residuos de un complejo habitacional, una industria y un centro educativo a través de circuitos limpios y también de circuitos sucios de la zona del CCZ 8. Realizan la recolección con un camión y cuentan con un galpón para acopio de material donado. Actualmente son 13 personas.	Han recibido apoyos específicos: uniformes, guantes, carros, etc., de parte de la IMM. Son acompañados desde su inicio por un técnico del programa Uruguay Clasifica
Ahora se puede	11	Cooperativa de clasificadores formada a mediados de 2009. Trabajan en la UNIBAR, donde todos los días les vuelca un camión de residuos.	Han recibido apoyos específicos de parte de la IMM y el MIDES: uniformes, guantes, etc. La IMM les permitió trabajar en las instalaciones de la UNIBAR y que un camión diario les vuelque los residuos.
Independencia de la Mujer	7	Desde el año 2006, recolectan los residuos con una camioneta y un carro manual a través de circuito limpio retirando residuos de empresas, complejos habitacionales, edificios entre otros.	Recibieron capacitación a través del Mides y de Cudecoop Les fueron donados los uniformes y la camioneta
COFECA	70 aprox.	Cooperativa que trabaja en un predio lindero al vertedero municipal nº 5. Diariamente 30 camiones les vuelcan sus residuos para clasificar. En su mayoría son clasificadores que antes clasificaban dentro del vertedero.	Trabajan en el marco de un convenio con la IMM, la cual les cedió el predio, construyó una plataforma de hormigón y se comprometió al vuelque de los camiones. El convenio implicaba también la construcción de mayores

			infraestructuras, las cuales aún no se han realizado.
La Lucha	6	Cooperativa que trabaja en la UNIBAR	La IMM les permite trabajar en la UNIBAR. El MIDES realiza un seguimiento técnico.
Cooperativa Ave Fénix (Canelones)	20	Desde el año 2007, Ave Fénix recolecta los residuos de la Costa Canaria hasta Atlántida. El emprendimiento esta enmarcado en el proyecto de la Ley de Envases. Trabajan en un circuito limpio que realizan puerta a puerta con la colaboración de los vecinos. Reciben un salario fijo más las ganancias de la venta de los materiales recolectados.	Cuentan con importantes aportes comunales (locales, camiones y otros), medios de trabajo (carros, bicicletas, balanza, herramientas, mesas para clasificar, aros, bolsones), indumentaria (uniformes, zapatos, guantes y otros) y maquinaria al servicio de los clasificadores (enfardadora y otras). Se funciona en un marco legal específico, la Ley de Envases, que obliga a las industrias a financiar planes de gestión para recuperación de envases. El CUI fue la OSC encargada de realizar la capacitación y seguimiento.
Grupo de clasificadores de "Las Piedras"	20	Emprendimiento asociativo de clasificadores en el marco de los planes de gestión de la Ley de envases en la ciudad de Las Piedras.	IMC Les ha facilitado infraestructura y materiales, la CIU afronta los costos de implementación y el CUI realiza el seguimiento y acompañamiento técnico.
La Bombonera		Grupo de clasificadores que trabajan en la zona de Malvín Norte	Los tres emprendimientos aún están en una etapa de formación primaria por lo que están tomando sus primeros contactos tanto con el MIDES, como con algunas organizaciones de la Sociedad Civil.
6 de Diciembre Oeste	4	Emprendimiento asociativo de carácter familiar de recolección y clasificación de residuos.	
Escudo Nacional	4	Grupo de clasificadores de la Cruz de Carrasco que levantan residuos de algunas empresas de la zona. Tienen un mes de formación.	

Si bien se realizó un esfuerzo por abarcar la totalidad de emprendimientos de clasificadores que se encuentren ya con una relativa consolidación en cuanto a la realización del trabajo de forma asociada, se entiende que, debido en gran parte al dinámico de fenómeno, han quedado por fuera de este listado varios otros que: o bien no pudieron ser relevados, o bien están en un estado muy inicial de conformación por lo que se optó por no contabilizarlos.



V / 203

**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Expte. 2007/01696

Montevideo, 23 JUL. 2007

ASUNTO 38/2007

VISTO: la Ley N° 17.849, de 29 de noviembre de 2004, que declaró de interés general, la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse de los envases cualquiera sea su tipo, así como del manejo y disposición de los residuos de los mismos;

RESULTANDO: I) que la referida norma faculta al dictado de las providencias y aplicación de las medidas necesarias para regular los tipos de envases y prevenir la generación de residuos, promoviendo la reutilización, reciclado y demás formas de valorización de los residuos de envases, con la finalidad de evitar su inclusión como parte de los residuos sólidos comunes o domiciliarios;

II) que a tales efectos, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente convocó un grupo de trabajo multidisciplinario e Interinstitucional, con el cometido de analizar las formas de implementación de los sistemas de valorización de envases, considerando los aspectos ambientales, sociales y económicos, de forma de enriquecer la propuesta de reglamentación que se elaboró;

CONSIDERANDO: I) que la política ambiental nacional debe basarse en la prevención de los efectos perjudiciales de las actividades sobre el ambiente, como principio prioritario previsto en la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000 (Ley General de Protección del Ambiente);

II) que ello implica que la responsabilidad de los propietarios de marca e importadores de los bienes que son puestos en el mercado, también comprende aquella relativa a la efectiva implementación de las medidas preventivas ambientales necesarias y a la operación de los sistemas de valorización de residuos de envases, sin perjuicio de la asunción de sus respectivas responsabilidades por los demás sectores involucrados;

III) que en función de la situación socio-económica, el Poder Ejecutivo ha entendido conveniente viabilizar procesos de inclusión social en los sistemas de gestión de residuos de envases que se implementen, de forma que consideren adecuadamente a quienes los

clasifican y se constituyan en una forma de apoyo a la generación de puestos de trabajo formales;

IV) que el Poder Ejecutivo comparte la conveniencia de aprobar la propuesta de reglamento elaborada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por los artículos 47 y 168 numeral 4º de la Constitución de la República, por la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000, y por la Ley N° 17.849, de 29 de noviembre de 2004;

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
D E C R E T A:**

Artículo 1º (Ámbito de aplicación). Quedan comprendidos en este reglamento, todos los envases primarios puestos en el mercado, cualquiera sea su tipo y material, a excepción de aquellos envases que sean de uso y consumo exclusivo de productos utilizados por actividades industriales, comerciales o agropecuarias, los cuales se regulan por las normas ambientales generales y por la reglamentación específica que se establezca.

A tales efectos, se establecen los siguientes tipos de productos envasados:

- a) Tipo I: Líquidos de consumo humano, líquidos que sirvan para la preparación o cocción de alimentos y artículos para la desinfección y limpieza del hogar.
- b) Tipo II: Otros productos de consumo humano no incluidos en el tipo I y artículos de perfumería, cosmética y tocador.
- c) Tipo III: Otros productos envasados no incluidos en los tipos I y II.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá determinar el listado de productos incluidos en cada tipo, pudiendo diferenciar por sectores, por regiones o por características o volúmenes de los envases correspondientes a los mismos.

Artículo 2º (Propietarios de marca o Importadores de productos envasados). Toda persona física o jurídica, propietaria o representante de una marca de productos que se comercialicen en el mercado interno, que queden comprendidos en el alcance del presente reglamento, deberán estar inscritos en el registro que llevará la Dirección Nacional de Medio Ambiente a estos efec-



tos, y, contar o adherir a un plan de gestión de residuos de envases, aprobado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Los propietarios o representantes de las marcas serán responsables directos por el diseño, operación y mantenimiento de los planes de gestión de residuos de envases.

La Dirección Nacional de Medio Ambiente expedirá los certificados de inscripción correspondientes, por el plazo de un año, cuando el interesado haya cumplido debidamente con la inscripción en el registro y cuente con un plan de gestión de residuos de envases aprobado y en operación.

Artículo 3º (Otras obligaciones de los importadores o propietarios de marca). En forma adicional a lo establecido en el artículo precedente, los propietarios de marca o importadores de productos incluidos dentro del alcance de la presente reglamentación, deberán:

- a) Introducir la variable ambiental en el diseño de los envases de sus productos, a través de la implementación de acciones tendientes a minimizar la generación de residuos de envases y facilitar la valorización de los mismos. A estos efectos, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá establecer plazos en los cuales deberán ser presentados los planes por sector de actividad.
- b) Identificar los envases plásticos utilizados en sus productos, de acuerdo al instructivo que establecerá la Dirección Nacional de Medio Ambiente, a los efectos de facilitar su proceso de valorización.
- c) Incluir en los productos comprendidos en los planes de gestión el símbolo identificador que será aprobado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esta obligación no será de aplicación a los stock de productos existentes a la fecha de la publicación del presente.
- d) Proporcionar toda la información que sea necesaria a los comerciantes e intermediarios, así como la cartelería que se establezca en el plan.

Artículo 4º (Planes de gestión). Los planes de gestión de residuos de envases deberán ser aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y contemplar las siguientes pautas:

- a) Establecer el correspondiente ámbito de aplicación y los mecanismos, porcentajes y plazos de cumplimiento de los objetivos de reducción, retornabilidad, reciclado y valorización.
- b) Tender a la implementación a escala nacional y en forma gradual, de circuitos de recolección limpios, eficientes y seguros. La gradualidad refiere a la cobertura geográfica y al porcentaje de recuperación de envases no retornables.
- c) Contribuir a la inclusión social de los clasificadores, a través de la formalización del trabajo en los sistemas de recolección, clasificación y/o valorización de envases, contemplando la realidad social de cada área geográfica.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá establecer pautas específicas en torno a metas de recuperación de envases y áreas geográficas y el Ministerio de Desarrollo Social las correspondientes a la inclusión social.

Artículo 5º (Contenido de los planes de gestión). Los planes de gestión de residuos de envases deberán incluir el detalle, la forma y demás condiciones en que se realice la devolución, la recolección, el transporte, el depósito transitorio y la valorización de los residuos de envases y el destino final de los materiales no valorizables, los procesos de inclusión social y los mecanismos de registro y control necesarios para verificar los resultados del plan.

Deberán contemplar además la integración efectiva de los distribuidores y puntos de venta al consumo.

Artículo 6º (Integración de los planes de gestión). Para mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema de recuperación de residuos de envases, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tendrá en cuenta en la aprobación de los planes de gestión, sus posibilidades de integración con otros existentes o a crearse, priorizando aquellos que tengan carácter grupales frente a los individuales. La presentación de planes individuales de un sector o empresa deberá estar debidamente justificada.

En todo caso, se considerará especialmente el tratamiento hacia las pequeñas y medianas empresas.

Para la aprobación de los planes deberá conocerse la opinión de la Intendencia correspondiente, la que deberá recabarse por la Dirección Nacional de Medio Ambiente en caso que no se en-



cuenta incluida en la presentación por el interesado. Transcurridos 30 (treinta) días corridos desde la fecha de la solicitud de opinión, sin respuesta departamental, se considerará que no existen objeciones de parte de la Intendencia respectiva.

Artículo 7° (Límite de operación de los planes). Establézcase como límite para iniciar la operación de los planes de gestión de residuos de envases correspondientes, los siguientes plazos, contados a partir de la publicación del presente:

- a) Para los productos incluidos en el tipo I: 45 (sesenta) días corridos,
- b) Para los productos incluidos en el tipo II: 180 (ciento ochenta) días corridos.
- c) Para los productos incluidos en el tipo III: 360 (trescientos sesenta) días corridos.

Artículo 8° (De los envasadores para terceros). Toda persona física o jurídica que envase o proceda a envasar para terceros, productos que se encuentran dentro del alcance de la presente reglamentación, deberán inscribirse en el registro que al efecto llevará la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

En los casos en que el interesado ya estuviera inscripto en el registro de propietarios de marca, quedará exonerado de realizar un segundo registro, siempre que declare en el registro ya efectuado, la información correspondiente a las actividades de envasado para terceros.

Artículo 9° (De los fabricantes e importadores de envases). Toda persona física o jurídica fabrique o importe envases terminados o preconformados o sus materias primas con destino a la fabricación de envases, deberán inscribirse en el registro que al efecto llevará la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

Transcurridos 6 (seis) meses desde la publicación del presente, sólo podrán importar o fabricar envases terminados o preconformados, quienes cuenten con el certificado de inscripción en el registro correspondiente expedido por la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

Artículo 10 (Plazos de aplicación). Transcurridos 12 (doce) meses desde la publicación del presente:

- a) Queda prohibido fabricar o importar para su comercialización en el territorio nacional, productos incluidos en la presente reglamentación, por quienes no cuenten con el certificado de inscripción vigente;
- b) Sólo podrán envasar productos incluidos en el alcance de este decreto, quienes cuenten con el certificado de inscripción vigente;
- c) Queda prohibido envasar productos para propietarios de marcas que no cuenten con el certificado de registro correspondiente;
- d) Los fabricantes e importadores de envases sólo podrán vender o entregar envases a cualquier título, a quienes mediante el correspondiente certificado, acrediten encontrarse inscritos en el registro que se establece para empresas envasadoras y propietarias de marcas.

Quienes proyecten introducir, fabricar o envasar para su comercialización en el territorio nacional, productos incluidos en el alcance de la presente reglamentación, pero no comprendidos en los registros efectuados, deberán en forma previa, actualizar el registro realizado o inscribirse en el registro cuando así correspondiere.

Artículo 11 (Inscripción y registro). Las inscripciones previstas en este decreto, deberán efectuarse en el registro que a tales efectos llevará la Dirección Nacional de Medio Ambiente, dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la publicación del presente:

- a) Para los propietarios de marca o importadores de productos envasados incluidos en el alcance del presente decreto, así como para los envasadores de dichos productos para terceros, dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días corridos para los productos incluidos en el tipo I, dentro de los 120 (ciento veinte días) corridos para los productos incluidos en el tipo II, y, dentro de los 240 (doscientos cuarenta) días corridos para los productos incluidos en el tipo III; y,
- b) Para los fabricantes e importadores de envases que revistan tal calidad a la fecha de aprobación del presente, dentro de los 60 (sesenta) días corridos.



La modificación de los envases deberá ser comunicada a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, de forma de actualizar el registro correspondiente, en forma previa a la puesta en el mercado.

Artículo 12 (Renovación del registro). Antes del 30 de marzo de cada año, los sujetos a registro según lo previsto en el presente decreto, deberán presentar ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente, una declaración jurada anual, de acuerdo al instructivo que establezca oportunamente el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como requisito necesario para la renovación del certificado de registro.

Las declaraciones juradas deberán incluir información sobre la cantidad y tipo de productos envasados o comercializados, discriminados por tipo de envase, según corresponda; o, deberán incluir información sobre la cantidad y tipo de envases fabricados o importados, discriminando los clientes.

Artículo 13 (De los comerciantes, intermediarios y grandes superficies comerciales). Los comerciantes, intermediarios y grandes superficies comerciales, estarán obligados a exhibir cartelera visible al público y brindar la información a los consumidores sobre los mecanismos de devolución y retornabilidad de los envases de los productos que comercialice, de acuerdo a los requerimientos que se establezca como necesarios en el o los planes de gestión de envases de aquellos productos en los que intervenga para su colocación en el mercado.

Los comerciantes y centros de venta al consumo y demás intermediarios en la cadena de distribución y comercialización de los productos incluidos en el alcance de la presente reglamentación deberán habilitar la recepción de envases de acuerdo a lo que se establezca en el o los planes de gestión de envases de aquellos productos que comercializa.

Quedarán exonerados de esta obligación los pequeños comercios que por razones de espacio no cuenten con la posibilidad de destinar un área para la recepción de envases.

Todos los establecimientos comerciales de grandes superficies deberán disponer un área custodiada dentro de su predio, para la instalación de islas de recepción de envases usados, de acuerdo a lo que se establezca en el o los planes de gestión respectivos.

Los establecimientos comerciales de grandes superficies que comercialicen artículos alimenticios y de uso doméstico, deberán implementar acciones tendientes a minimizar de generación de residuos de bolsas plásticas. A tales efectos en un plazo de 120 (ciento veinte) días corridos desde la publicación de este decreto, deberán presentar un plan de acción para la aprobación por la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Dichos planes deberán contemplar el uso racional de las bolsas, el reuso y el reciclado.

Artículo 14 (De las empresas recicladoras). Toda persona física o jurídica que recicle materiales de envases de productos incluidos en el alcance de la presente reglamentación, sólo podrá ser incluido como parte de un plan de gestión, si se encuentra inscripto en el registro correspondiente que llevará la Dirección Nacional de Medio Ambiente y cumple las condiciones que al efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Artículo 15 (Información y contralor). Los sujetos alcanzados por el presente decreto, quedan obligados a proporcionar a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, para su uso con fines estadísticos y de contralor, los datos y demás informaciones de sus operaciones relativas a la fabricación, importación, comercialización, venta de envases y productos incluidos en la presente reglamentación, así como a las operaciones de recolección, transporte, clasificación y valorización que se realice en el marco de los planes de gestión aprobados.

La Dirección Nacional de Medio Ambiente implementará un servicio público de información sobre operadores registrados y planes de gestión de envases aprobados, identificando el tipo de productos y envases incluidos, así como los materiales que puedan procesar.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente establecerá las características operativas de los registros, disponiendo la accesibilidad por medios electrónicos, salvo respecto de aquella información que hubiera sido declarada como reservada por el interesado, aspecto que deberán comunicar oportunamente a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, que resolverá en definitiva.

Artículo 16 (Gobiernos departamentales). Exhórtase a los gobiernos departamentales a cooperar con el sistema de retornabilidad y tratamiento previsto en el presente, en especial, mediante la adopción de medidas que:



- a) Coadyuven a la ejecución de los planes de gestión de envases;
- b) Viabilicen el sistema de recolección selectiva de envases para su clasificación y valorización; y,
- c) Eviten la inclusión de estos residuos como parte de los residuos sólidos comunes o domiciliarios.

Artículo 17 (Comisión de seguimiento). A los efectos de asesorar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en la aplicación del presente reglamento, se crea una Comisión de seguimiento, que estará integrada por dos representantes de:

- a) el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, uno de los cuales la presidirá;
- b) el Ministerio de Desarrollo Social;
- c) el Congreso de Intendentes;
- d) la Cámara de Industrias del Uruguay;
- e) la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay;
- f) la Asociación de Recicladores de plástico del Uruguay;
- g) las organizaciones de clasificadores, que serán designados por el Ministerio de Desarrollo Social, y,
- h) las organizaciones de la sociedad civil que estén participando en los planes de gestión, que serán designadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

Artículo 18 (Incumplimiento y sanciones). Sin perjuicio de los cometidos que corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional de Aduanas, las infracciones a las disposiciones del presente decreto serán sancionadas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, según lo establecido en el artículo 6º de la Ley Nº 16.112, de 30 de mayo de 1990, y, en el artículo 15 de la Ley Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000.

A los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes, se considerarán infracciones graves, las que se detallan a continuación:

- a) Afectar o provocar daños al ambiente, incluida la salud humana, por el inadecuado manejo de residuos de envases.
- b) Fabricar, importar, comercializar, vender, distribuir y entregar a cualquier título productos incluidos en el alcance de la presente reglamentación sin contar con un plan de gestión de residuos de envases aprobado y en operación fuera de los plazos establecidos en el artículo 7°.
- c) Fabricar o importar envases sin contar con certificado de inscripción y/o vender o entregar a cualquier título envases a personas que no cuenten con el certificado correspondiente a los propietarios de marca, de acuerdo a lo establecido en la presente reglamentación.
- d) Envasar productos incluidos en el alcance de este decreto sin contar con el certificado de inscripción establecido para las empresas envasadoras y/o envasar productos para propietarios de marca que no cuenten con el certificado de registro correspondiente de acuerdo a lo establecido en la presente reglamentación.
- e) Reciclar o valorizar residuos de envases comprendidos en un plan de gestión de envases, sin contar con el certificado de registro correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de este decreto.
- f) Reunir las condiciones de establecimiento comercial de gran superficie y no proceder a la instalación de las islas de recepción de envases de acuerdo a lo previsto en el plan de gestión de residuos de envases aprobado.
- g) Reunir las condiciones de establecimiento comercial de gran superficie que comercialice artículos alimenticios y de uso doméstico sin haber presentado para la aprobación, el correspondiente plan de acción para minimizar el uso de bolsas plásticas.
- h) Incumplimientos del plan de gestión de residuos de envases aprobado, que por su magnitud cuantitativa, cualitativa o pública, afectara el sistema de gestión de envases previstos en este decreto.
- i) Presentar información falsa a la Administración.



j) Obstaculizar la labor de contralor de la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

Las demás infracciones serán consideradas de leves a graves en función del grado de apartamiento de las obligaciones establecidas en este decreto y/o las inscripciones, autorizaciones y habilitaciones correspondientes, así como de los antecedentes administrativos de los actores involucrados en las mismas. La reiteración de infracciones leves se computará como grave.

Artículo 19 (Multas). Las multas que corresponda imponer por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, como consecuencia de las infracciones al presente decreto, serán aplicadas de la siguiente forma:

- a) Infracciones consideradas leves y que impliquen únicamente incumplimientos administrativos, entre 50 y 1000 UR (unidades reajustables);
- b) Infracciones consideradas leves pero cuyas consecuencias van más allá de un mero incumplimiento administrativo, entre 100 y 4000 UR (unidades reajustables); y,
- c) Infracciones consideradas graves, entre 200 y 7000 UR (unidades reajustables).

Artículo 20 (Otras disposiciones). Las disposiciones contenidas en este decreto son sin perjuicio de los requerimientos previstos en otras normas aplicables a la materia objeto del presente.

Artículo 21. Comuníquese, publíquese, etc.

M/S
David

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República