

03 Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción

RESUMEN Esta investigación-acción constituye un singular análisis sobre la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en Montevideo, en tanto incorpora desde la concepción y definición del proyecto a un sector social protagonista. Son “los clasificadores de residuos” que asumen una creciente incidencia y participación en el proceso de gestión. Su activa participación, junto a otros actores e instituciones públicas, permitió un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción. Se avanza en el conocimiento y análisis de las políticas públicas implementadas en las últimas décadas; el análisis social de los clasificadores y sus organizaciones socio-territoriales; el inventario y conocimiento de los actores que se involucran progresivamente en la gestión. Concluye con lineamientos de actuación, orientados a favorecer la organización territorial de los clasificadores, a partir de asumir la promoción de un nuevo estilo de gestión integral y sustentable de los residuos sólidos urbanos.

SUMMARY This research is focused on the analysis of contemporary ‘management of urban solid waste in the city of Montevideo’. The study involves the main social actor performing the current undertakings on the activity: ‘the waste classifiers’. Their participation along with other public entities and urban actors around a territorial approach in relation to labor, production and social comprehension. It includes a review on public policies of the last decades together with the social dynamics of the waste classifiers and their organizations and the social catalogue of other actors progressively involved in urban waste action and management. Finally it is providing guidelines for intervention in order to support and facilitate territorial-base organizations assuming new approach for sustainable urban waste management.

Palabras clave gestión de residuos sólidos | clasificadores de residuos | inclusión social, gestión urbana sustentable

Key words urban waste management | waste classifiers | social comprehension | urban sustainable approach

Manuel Chabalgoity, Javier Taks, Adriana Goñi, Lucía Fernandez, Gonzalo Bustillo, Ana Lucía Iza y Mariela Blanco*

Comisión Social Consultiva
Universidad de la República
Facultad de Arquitectura
E-mail: chabal@farq.edu.uy

* Actores sociales participantes: Intendencia Municipal de Montevideo, Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos, Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT-CNT, Comisiones de Medio Ambiente y Planificación Urbana de la Junta Departamental de Montevideo.

Presentación La definición, implementación y resultados del proyecto se inscriben en el particular proceso académico-social, desarrollado en el marco de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República. Más concretamente, en el ámbito de la Mesa Ciudad y Territorio, de la Facultad de Arquitectura, cuya instalación y funcionamiento se inicia a fines del año 2002.

En consideración de los objetivos centrales de la CSC, de promover un trabajo conjunto con actores sociales e institucionales, con la finalidad de aportar a la solución de los grandes problemas nacionales de “producción, empleo e inclusión social”, estudiantes de la Comisión de Vivienda del CEDA promueven la introducción, en la agenda de la Mesa Ciudad y Territorio, de la temática de los Clasificadores de residuos, sus actividades y demandas.

De este modo, con la incorporación de clasificadores, representando a la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS), se avanza junto con los demás integrantes de la Mesa CyT, en el análisis de los temas señalados, culminando con la elaboración del presente proyecto, al cual se incorporó como actor fundamental y firmante del convenio, la Intendencia Municipal de Montevideo. Posteriormente, y desde el inicio mismo de su ejecución, se incorporaron como actores permanentes, el PIT-CNT, a través de los integrantes de la Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente, y la Junta Departamental de Montevideo, a través de los presidentes de las Comisiones de Medio Ambiente y Planificación Urbana.

En ese contexto, las actividades del proyecto, se orientaron a la definición y adopción de un marco teórico conceptual, como plataforma desde la cual aportar y facilitar la construcción de una política de gestión integral y sustentable de residuos sólidos, a la vez que identificar actuaciones concretas en la dirección de promover un programa de actuaciones que estimule aquella construcción, necesariamente colectiva.

Dado el origen y tema del proyecto, las premisas asumidas, los objetivos y actividades definidas, los actores sociales e institucionales involucrados y las modalidades de trabajo de interacción y elaboración conjunta, resulta pertinente plantear algunas particularidades y singularidades del desarrollo del proyecto.

- El proyecto parte sin acumulaciones previas, ya que no se reconocen antecedentes en la UdelaR de estudios de este tipo. Esto demandó un importante esfuerzo durante el corto tiempo de ejecución del proyecto, dedicado a la recopilación, análisis y sistematización de información en interacción con los actores. Sin embargo, se cuenta con múltiples estudios técnicos que abordaban distintos aspectos sectoriales del proceso de gestión de residuos.
- Si bien se aborda la consideración de los residuos sólidos urbanos, la información relevada y los énfasis en la formulación de propuestas, se limitó a

los residuos domiciliarios y comerciales, en tanto involucran de manera más directa a los clasificadores y su gestión se ubica en el ámbito municipal.

- El equipo universitario incluye una participación mayoritaria de estudiantes auxiliares y becarios de la Facultad de Arquitectura, que a la vez de aportar al proyecto, fueron protagonistas de un singular proceso de formación, en temas de reconocida pertinencia en la disciplina urbanística, más allá de su escaso tratamiento en los ámbitos académicos regulares.

“...es la primera vez que podemos participar de manera directa como clasificadores en un proyecto que nos involucra y por eso agradecemos a la Universidad la posibilidad de ser escuchados en nuestros problemas, propuestas y en la búsqueda de soluciones...”. *Representante de UCRUS en la reunión de presentación de avance de los proyectos de la CSC en la Facultad de Derecho, el 10 de diciembre de 2003.*

I. El proyecto

1. Reconocimiento del problema.

Definición del proyecto • ¿Por qué no se logra para los clasificadores organizados del barrio, un espacio físico donde realizar, en mejores condiciones de higiene y salubridad, las tareas de separación, clasificación y acopio transitorio de los residuos colectados en la ciudad para obtener mejores resultados finales en términos económicos y de limpieza?

- ¿Por qué no se pueden promover acuerdos, al menos en esta zona, para impulsar un proceso de separación domiciliar de residuos, y que éstos sean levantados por clasificadores, favoreciendo, de este modo, el incremento en cantidad y calidad de residuos comercializables, contribuyendo a la mejora ambiental del barrio?

- ¿Por qué acciones municipales positivas como los “puntos verdes” son operados a través de organizaciones, ONGs, que no pertenecen al barrio ni a la zona?, ¿por qué no lo pueden operar con similares condiciones de eficiencia y beneficio clasificadores que residen en la zona?

Estas preguntas y demandas fueron formuladas por clasificadores, que conforman el Cantón Casabó de la, recientemente creada, Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos UCRUS, en un barrio de la periferia oeste montevideana. Las mismas están orientadas al mejoramiento de su actividad laboral cotidiana, relacionada con la separación, clasificación y acopio de residuos sólidos para su posterior reuso y/

o venta y, normalmente, no encontraban respuestas en los ámbitos institucionales y sociales vinculados a la gestión o, cuando las respuestas existían, los proponentes no las consideraban enteramente satisfactorias. De este modo, el grupo de clasificadores de residuos asumía las dificultades y particularidades de una situación específica inserta en un contexto nacional, que reconocen como poco propicio para alcanzar logros o avances en materia de mejoramiento de sus ya difíciles y discutibles condiciones de trabajo y empleo, que empuja a la pérdida de la calidad de vida, al incremento de problemas ambientales y finalmente, a alejar metas deseables de inclusión social e integración urbana.

Así descripta, la situación de partida, los clasificadores del Cantón Casabó logran introducir su situación-problema en el ámbito de la CSC, Mesa Ciudad y Territorio, a través de integrantes de la Comisión Mesa de Vivienda del Centro de Estudiantes de Arquitectura. Éstos venían trabajando en el barrio desde octubre de 2001 con la temática del clasificador de residuos, desde diferentes abordajes y miradas, en algunos casos, en coordinación con el Programa Universitario APEX. En particular, habían constatado la ausencia de antecedentes y estudios que abordaran los impactos en el espacio urbano de las actividades del clasificado de residuos en sus diferentes escalas de manifestación y afectación: la vivienda del clasificador y su entorno, el asentamiento o barrio, la ciudad como su espacio mayor de actuación.

En la Mesa Ciudad y Territorio, se analiza y discute el problema planteado por los clasificadores, reconociendo situaciones similares en otros ámbitos territoriales de la ciudad y, por tanto, se pone de manifiesto un proceso socio-urbano más complejo, asociado a las modalidades asumidas en el proceso de planificación y gestión de los residuos sólidos de Montevideo, en sus etapas de generación, recolección, transporte, destino y disposición final. Se asumen, de este modo, las múltiples dimensiones del proceso: sociales, institucionales, culturales, económicas, tecnológicas, productivas, ecológicas, legales, políticas. Aunado a ello, se reconoce la gran complejidad del mismo, en tanto esas múltiples dimensiones operan iterativamente entre sí; y su gran dinámica, ya que cada situación puntual espacio-temporal de este proceso, sólo puede ser comprendida como producto histórico y como antecedente de una gama de alternativas futuras.

Lo expresado, unido a la reciente creación de la UCRUS con organización en cantones territoriales y actuación en varios ámbitos de la ciudad, constituye el antecedente para que en el ámbito de la Mesa se avance en la definición de un Proyecto que, partiendo de la particularidad territorial de la situación planteada por clasificadores de Casabó, asume y ubica el carácter más complejo del problema y, por tanto, la necesidad de avanzar en su conocimiento y comprensión integral, para, a partir de allí, intentar identificar posibles elementos y criterios que abonen a futuro las respuestas globales y específicas al conjunto de preguntas que dieron origen a este proceso particular en la CSC/Farq.

En concordancia, desde una lectura espacial y temporal del proceso de gestión

a escala de ciudad, en la formulación acordada con los actores sociales, el proyecto asume como hipótesis de partida, que: “el estilo dominante en la gestión de RSU de Montevideo en los últimos años, –atendiendo a la caracterización del proceso y reconocimiento de sus etapas: generación, recolección, transporte y disposición final–, se puede caracterizar por una ausencia de definición explícita de políticas y objetivos que abarquen globalmente las diferentes etapas señaladas”, reconociendo asimismo que: “...han existido múltiples y variadas experiencias, acotadas espacial y temporalmente, que con mayor o menor éxito han atendido parte de las etapas del proceso”. De modo complementario se plantea que: “la gestión Municipal se ha caracterizado por la no asunción plena del rol de un sector de población clave en todo este proceso como es el clasificador”¹.

En ese contexto, se incorpora como actor institucional de relevancia para los temas del proyecto, la Intendencia Municipal de Montevideo. De esta manera, en el documento de Acuerdo Interinstitucional para la ejecución del Proyecto, firmado conjuntamente por la Universidad, IMM y UCRUS se plantea como finalidad, “Avanzar hacia la inclusión social de los Clasificadores y su participación en la definición de las políticas públicas de gestión de residuos sólidos de la Ciudad de Montevideo”, y a la vez de “posicionar a la Universidad en rol propositivo en el proceso de definición de estrategias de gestión de residuos de Montevideo”.² A tales fines, el conjunto de actividades a desarrollar por el proyecto se orientan a la obtención de los siguientes resultados o productos:

“1. inventario y sistematización de la información existente sobre las múltiples experiencias, modalidades y formas de gestión de los residuos sólidos desarrolladas durante la última década. En particular, tratando de identificar para cada caso, los actores e instituciones involucradas, los marcos formales e informales de funcionamiento y los resultados alcanzados desde la óptica de los clasificadores.

2. identificación de alternativas de gestión de RSU, sostenibles y sustentables, que con visión global del proceso, incorporen una perspectiva interdisciplinar, sistémica y participativa; junto con una proposición del sistema de actores necesario para conformar y articular aquellas formas nuevas de gestión; estableciendo una clara definición de roles, derechos y obligaciones.”³

1 Texto original del Proyecto Cosoco. Febrero de 2003.

2 Idem Op. Cit.

3 Idem Op. Cit.

2. El marco teórico-conceptual En el contexto de la irrupción de la crisis ambiental en la década de los años '60 y '70, con diferente expresión en los distintos países y espacios del planeta, los problemas ambientales asociados a los procesos de urbanización concentradores de población y actividades, así como los de metropolización de las más importantes ciudades, han cobrado especial significación en la agenda de gobiernos e instituciones, y de los actores y movimientos sociales. Los contenidos y alcances del Programa 21 acordado por los países miembros de Naciones Unidas en la Cumbre de Río '92, constituyen una acabada expresión de los temas y problemas ambientales a los que se ve enfrentada la gestión pública nacional y local, en procura de la sustentabilidad ambiental del desarrollo de los países y ciudades.

En la larga lista de asuntos de estas agendas, particularmente en las locales, aquellas temáticas asociadas a la generación y manejo de residuos y desechos sólidos, particularmente en áreas urbanas, ha cobrado significación, por los crecientes y complejos problemas ambientales que van surgiendo. Tales problemas se expresan, tanto en aspectos de índole social y económica asociados al manejo de residuos, como por la destrucción de valores y recursos naturales que a su vez inducen perjuicios graves a la salud y calidad de vida de crecientes segmentos de población. En las últimas décadas, la cantidad y diversidad de desechos y residuos sólidos que se producen en nuestras ciudades se ha incrementado, asociado a los cambios en los patrones de consumo en la era de la globalización y reestructuración productiva de los países y ciudades. En las ciudades de América Latina a fines de los años '90, se generaban entre 0,5 y 1,2 kg de basura/día/habitante.⁴ Si cada habitante urbano promedio genera aproximadamente trescientos kilos de basura al año, significa que en Montevideo la generación anual se ubica en más de 400 millones de kilos de basura. La perspectiva más probable es que la cifra promedio continuará incrementándose con el aumento de población, el desarrollo productivo y, fundamentalmente, por la expansión de los actuales patrones culturales de consumo, el "úselo y tírelo", que promueve el estilo de desarrollo vigente; más allá de las crisis que genera cada vez con mayor profundidad y amplitud. El escenario ambiental asociado a los problemas de manejo de los residuos sólidos, en las últimas décadas del siglo pasado, demandó fuertes innovaciones y profundos cambios en las modalidades y estilos de gestión institucional de los mismos, particularmente a los gobiernos locales y municipales, en cuya esfera de competencia generalmente se ubica la responsabilidad de reco-

⁴ *Gestión Ambientalmente adecuada de residuos sólidos: Un enfoque de política integral.* CEPAL - GTZ, 1997.

lección, transporte y disposición final, al menos de los residuos domiciliarios y, en muchos casos también, de los industriales y hospitalarios, en la fracción mayoritaria de carácter “no peligroso”.

Tales cambios e innovaciones en los estilos de gestión, deberían alcanzar al conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que tienen que impulsar los gobiernos (tanto nacionales como locales), para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad acorde a sus propias definiciones de política ambiental (OPS- MVOTMA, 1996). Es en este contexto que se debería insertar una gestión integrada y sustentable de residuos sólidos acorde a la distribución de competencias (territoriales y por tipo de residuos), asignadas a los ámbitos locales y nacionales. Para ello resultará sustantivo asumir que las principales funciones de la gestión ambiental de residuos sólidos son el diseño y, formulación de:

- Políticas ambientales que contextualicen y orienten la definición de políticas de gestión de residuos sólidos,
- Legislación ambiental, general y particular, pertinente para otorgar validez jurídica al proceso,
- Un sistema administrativo acorde a los desafíos emergentes de un nuevo estilo de gestión,
- Conjunto de instrumentos de acción acorde a las distintas fases del proceso (generación, recolección, transporte y disposición final) y tipo de residuos (domiciliarios, comerciales, industriales, hospitalarios).

La aplicación del concepto de sustentabilidad⁵ a la gestión de residuos sólidos, implica que en su definición e instrumentación se consideren algunos criterios sustantivos, tales como los asumidos por el Grupo de Trabajo en Gestión Integrada y Sostenible de Residuos Sólidos en ciudades de América Latina y el Caribe⁶:

- Criterios sociales y culturales: incluye servicios prestados a todos los estratos de la sociedad, sin distinción por los niveles de ingresos, grupo étnico o estado social.
- Criterios ecológicos: incluir a los sistemas de ciclo cerrado, minimización de residuos, recuperación de materiales reutilizables y tratamiento, lo más cercanos posibles a las fuentes de generación.
- Criterios institucionales y políticos: incluye una clara división de tareas entre actores locales, una legislación y un marco regulatorio adecuados, procesos de toma de decisiones democráticos y profesionalización de los equipos técnicos.

⁵ Ley General de Protección del Ambiente N° 17.283 de noviembre del 2000, define el concepto de desarrollo sostenible.

⁶ Programa de Gestión Urbana (PGU-ALC), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos.

- Criterios financieros: incluye análisis de todos los costos y recuperación de los mismos, sistemas de tasas de recolección basados en los costos reales (modificados para permitir la posibilidad de pago) y sistemas posibles de ser mantenidos.
- Criterios económicos: incluir la reducción de la pobreza a través de la generación de ingresos y empleo.
- Criterios técnicos: incluir tecnologías apropiadas y tecnologías limpias.

El término “integrado” puede ser usado con distintos significados; en este caso el énfasis se pone en algunas características del proceso:

- El uso de una escala de diferentes opciones de recolección y tratamiento. El ámbito de la gestión de residuos sólidos se amplía desde las formas tradicionales de recolección y disposición final a un sistema integrado que incluya, entre otros aspectos, la reducción en la generación de residuos y su recuperación. Se incorporan nuevos conceptos como la “jerarquía de gestión”, que prioriza las opciones de tratamiento, minimización de residuos en la fuente, reuso, reciclaje, incineración con recuperación de energía, incineración sin recuperación de energía y, por último, rellenos sanitarios
- Compromiso y participación de todos los actores urbanos, involucrados en los procesos de planificación e implementación resultan vitales para el establecimiento de una gestión integrada y sustentable; porque esto amplía la conciencia pública y el compromiso; porque las comunidades, el sector privado y el servicio municipal pueden ser complementarios entre sí y producir así un sistema eficiente y efectivo de gestión integrada; porque la participación de las comunidades y de las pequeñas y micro empresas podrían generar ingresos y empleo, contribuyendo a reducir la pobreza.
- Interacciones entre el sistema de manejo de residuos y otros sistemas relevantes; como el de pluviales, saneamiento, suministro de agua potable, vivienda, agricultura, industria y otros deberían ser consideradas.
- Enfoque multidisciplinario. La adopción de un estilo de gestión integrada y sustentable de los residuos contribuye a ampliar el enfoque técnico, sectorial y financiero, tradicional, al incorporar en la gestión nuevos criterios y miradas, ambientales, sociales, institucionales, políticos, etc., todo lo cual requiere la construcción de nuevos enfoques interdisciplinarios e intersectoriales.

El abordaje metodológico La metodología de investigación se llevó a cabo utilizando dos modalidades de trabajo: por un lado se realizó una recopilación de antecedentes que abarcó la documentación, legal (leyes, decretos y resolu-

ciones), investigaciones y estudios técnicos realizados desde ámbitos públicos o privados, nacionales e internacionales, informes, publicaciones y documentos de prensa o artículos de revistas especializadas en la temática e información extraída de Internet.

Esta información, de diverso alcance y perfil temático y espacial, que cubre la totalidad o parte de las etapas del proceso de gestión de los residuos sólidos urbanos, fue clasificada, ordenada, analizada y sistematizada durante el proceso de la investigación. En esta recopilación, se contó con el apoyo de la Intendencia Municipal de Montevideo principalmente el Departamento de Desarrollo Ambiental, la División Limpieza, la Unidad Guardia Ambiental y la Unidad Convenios. De la misma forma, la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS) y el equipo técnico que la asesora, facilitaron materiales pertinentes a los temas del proyecto.

La segunda modalidad de trabajo se centró en la recolección directa de información mediante entrevistas a informantes calificados de instituciones que hubieran estado en el pasado o se encontraran actualmente involucradas en la temática de Residuos Sólidos Urbanos. El análisis de las mismas permitió extraer datos que complementaban el material relevado y, a su vez, permitió realizar un cotejo entre los dos tipos de información recabada (escrita y oral) para lograr un conocimiento lo más cercano posible de la realidad.

Se realizaron consultas esporádicas y veinte entrevistas formales, en las cuales participaron directores y técnicos de las estructuras municipales de la Intendencia de Montevideo, involucradas con los temas del proyecto; miembros del secretariado y del equipo técnico de la UCRUS; miembros de la Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT-CNT; integrantes de la Junta Departamental de Montevideo, integrantes de diversas ONG sociales y empresariales; consultores y técnicos que han realizado o realizan estudios en el tema, entre otros.

El procesamiento de la información documental y de entrevistas se realiza, empleando como instrumento de análisis, una matriz donde se vuelca la información recabada. La misma se construye, colocando en columnas, una línea de tiempo donde se identifican los distintos períodos y en las filas se vuelca la información según ejes temáticos de análisis definidos a partir de los objetivos y marco conceptual del proyecto. Los ejes seleccionados fueron: 1) las políticas y planes municipales y nacionales; 2) los actores involucrados y sus actuaciones principales; 3) una lectura particular sobre los clasificadores y sus formas de organización; 4) los principales estudios e investigaciones.

Esta presentación matricial de la información permite su lectura y análisis desde varias perspectivas. Por ejemplo; en una continuidad lineal por cada eje temático o en entrada por columna, atravesando de forma vertical los ejes para cada período definido. El cruzamiento de temas y períodos permite establecer que crucen las dos dimensiones anteriores y relacionen acontecimientos cronológicos de una etapa con aspectos relevantes de otra y otras lecturas que van surgiendo del análisis y las sugerencias en el intercambio con los actores involucrados.

Complementa los instrumentos metodológicos la realización de talleres de consulta, análisis, discusión y elaboración conjunta con los actores del proyecto y contando en todos los casos con la activa participación de miembros del PIT-CNT y de la Junta Departamental de Montevideo. También se incorporaron otros actores como ONG y sector empresarial. Cabe señalar que a pesar de la existencia del conflicto público que involucra a ambas partes co-firmantes de este proyecto, las instancias se desarrollaron en conocimiento, pero al margen del mismo, y cumplieron con los objetivos planteados.

II. Principales productos Atendiendo a los resultados esperados planteados en la formulación del proyecto, los productos se presentan en dos grandes ítems, cada uno asociado a un resultado.

1. Inventario y sistematización

de información pertinente En este ítem, se presentan los productos obtenidos asociados al Resultado N° 1 del Proyecto; en tal sentido se entrega el resultado sintético del proceso de inventario y sistematización de la información, estructurados en los ejes temáticos definidos en el ítem metodológico: las políticas, los clasificadores y los actores relacionados con el proceso de gestión de residuos sólidos urbanos.

1.1. De las políticas y actuaciones

públicas El análisis de las políticas públicas en la materia se presenta por períodos a partir de 1990, si bien inicialmente se hace una breve síntesis del período 1985-1990, coincidiendo con la re- institucionalización del país. Asimismo, para cada período se presentan de modo separado los resultados del análisis de las políticas municipales que estudian con más detalle, que aquellas ubicadas en el ámbito nacional.

1.1.1. Período: 1985-1989 La definición y adopción de políticas públicas en materia ambiental y de gestión de residuos sólidos, así como de aquellas otras con fuerte relación e incidencia en estos temas, reconoce un punto de inflexión

en el período iniciado en 1990. Sin embargo, cabe señalar actuaciones e iniciativas del período anterior (1985-1989) que prologan y promueven los desarrollos a partir del '90.

En el tema de los residuos sólidos prevalecía una situación signada por grandes déficit en el sistema de limpieza, recolección y disposición final. Esta situación atribuida a una supuesta ineficiencia del trabajador municipal fue tomada como argumento por la Administración Municipal para promover el inicio de procesos de tercerización y concesión de los servicios de limpieza y recolección en sectores centrales de la ciudad.⁷ También se realizan, con apoyo del PNUD, los primeros estudios y consultorías sobre los temas de reciclaje de residuos y problemas asociados a la actividad de los clasificadores o hurgadores.

En particular, por la vigencia de sus propuestas y la estrecha relación con actores del Proyecto, se destaca el estudio "Reciclaje de residuos con hurgadores en el sector informal urbano". El mismo planteaba que "...el Municipio de Montevideo consideraba que una de las causas de la gran proliferación de basurales, del problema del aseo de la ciudad, era la existencia de recolectores callejeros...". Sin embargo, el estudio concluía que: "1. El problema no es el reciclaje sino la forma en que se realiza. 2. La prohibición de la labor y el decomiso de los carritos no soluciona el problema de limpieza, mas bien lo polariza..."; y finalmente proponía a la IMM que se "...proporcione un terreno adecuado para la instalación de una usina de transferencia donde se realice la labor de recuperación de los residuos" junto con la necesidad de promover "una campaña masiva de educación cívica para cambiar las actitudes de la población en cuanto a la limpieza.... luego un programa de reciclaje en el plano industrial y comercial y las zonas residenciales..." (IMM-PNUD, 1986).

También cabe señalar, el inicio de estudios y actuaciones técnicas e institucionales que luego permitieron, a comienzos de los '90, la elaboración del Plan Director de Saneamiento Urbano de Montevideo y sus varias etapas de ejecución de obras. Asimismo, como signo de que la preocupación ambiental comenzaba a introducirse en algunos sectores de actuación municipales, destaca la elaboración y envío a la Junta Departamental de un proyecto de Ordenanza Ambiental. El mismo no logra su aprobación en el período legislativo, principalmente, por el bajo desarrollo de la "conciencia ambiental" en los ámbitos políticos de decisión (ejecutivo y legislativo comunal) que no asignaron prioridad a su consideración.

⁷ Concesión a Empresa Sur de los servicios de barrido, limpieza y recolección de residuos en zona centro y ciudad vieja.

1.1.2. Período 1990-1994

Del ámbito municipal A partir de 1990, con fuerte sustento ideológico y conceptual en los postulados programáticos⁸, el nuevo gobierno municipal introdujo importantes y significativas definiciones en las políticas municipales que avalaron la existencia de un punto de inflexión histórico, con una primera expresión en el período 1990-1994. Por su relevancia y vinculación con los temas del proyecto se pueden enunciar:

- *La política de descentralización, desconcentración de servicios y participación*, que otorgó contexto político y viabilidad social a la participación decisiva de actores y miembros de la comunidad, en actuaciones concretas de limpieza y erradicación de los basurales en la ciudad, facilitando la introducción de cambios en los sistemas de recolección, transporte y disposición final de residuos. Múltiples campañas de limpieza barriales y zonales, variadas instancias de discusión y elaboración comunitaria como “Montevideo en Foro” (1992), diversas publicaciones como “Entre Vecinos”, dan cuenta y avalan aquel inicio de un proceso de transformaciones.
- *La política ambiental municipal*, sancionada en el Decreto N° 25.657/92 que “...establece los principios y objetivos básicos de la Política Ambiental del departamento de Montevideo, sus mecanismos de formulación, así como los principales instrumentos de gestión para la defensa, conservación y mejoramiento del ambiente...” (Artículo 1º); otorga un marco conceptual y jurídico para un nuevo proceso de gestión de los residuos sólidos; ambientalmente sustentable, en particular, al definir los alcances y contenidos del Plan Ambiental Departamental.⁹
- *La política y programas de saneamiento*, que promueve avanzar en la formulación y ejecución del Plan Director, estableciendo interrelaciones específicas y generando contextos y condiciones para la gestión de residuos sólidos. Se desarrolla desde la perspectiva particular de saneamiento, un estudio sobre los residuos sólidos¹⁰ que entrega un sustantivo conjunto de propuestas y constituye un singular antecedente a nivel municipal, de estudio técnico en la materia.
- *Las políticas y actuaciones específicas en residuos sólidos*, que encuentran un fuerte sustento inicial en las formulaciones programáticas, particularmente,

⁸ Bases Programáticas para el Gobierno Departamental. F.A. 1989.

⁹ El Plan Ambiental Departamental, “...recogerá y articulará los planes sectoriales, zonales o temáticos...”, enumera los contenidos y establece los plazos para su elaboración: “...deberá ser remitido a la Junta Departamental de Montevideo para su aprobación en el plazo de un año, a partir de la promulgación del presente decreto” (art 7º y 8º). IMM. 1992.

¹⁰ Estudios Básicos. PDSM 8. Residuos Sólidos y Desechos industriales.

al concretarse en el mismo año 90 la legalización y reglamentación de la actividad de los clasificadores¹¹; progresos en materia de limpieza y erradicación de basurales, pasando de 1730 en el año 1990 a 150 en el año 1994; significativos avances en la organización y prestación de los servicios de recolección y barrido, con modificación de recorridos, frecuencias, horarios y personal involucrado. Se inicia a su vez, un proceso de cambio en el sistema global de gestión a través de la promoción de actuaciones para el reciclaje de residuos sólidos que se expresa en: la realización de Estudios Técnicos (1ª fase del proyecto “Clasificación y Reciclo de Residuos Sólidos”), en la construcción física de plantas de clasificación (A. Saravia y Burgues; Larravide e Isla de Gaspar, año 1994); en la promoción e implementación de un conjunto significativo de experiencias concretas en separación y clasificación de residuos que involucró a diversas instituciones y actores privados y sociales (Reciclaje de Bolsa de Leche Conaprole-CEP-IMM; Clasificación de papel, Tacurú-IMM; Separación domiciliar de residuos, CH99-IMM-Gurises Unidos; entre otros tantos).

Las nuevas orientaciones políticas, antes señaladas, demandaron la introducción de adaptaciones y reformas en el sistema administrativo de gestión, con la finalidad de adecuarlo al cumplimiento de los programas y actuaciones emergentes; en particular, a un nuevo estilo en la gestión ambiental de residuos sólidos que se intentaba promover. Cabe indicar que, en este período, se generó la primera reforma de la estructura orgánico-administrativa de la IMM, a la cual se vinculan muchos aspectos ambientales y de gestión de residuos. Por su incidencia en la temática del proyecto, se destacan los siguientes cambios en el organigrama municipal:

- La creación del Departamento de Descentralización y la reestructuración de todos los servicios que incluye, destacando la conformación de los 18 Centros Comunes Zonales, junto con la instalación de sendas Juntas Locales, como órganos de gobierno descentralizado; la constitución de los Consejos Vecinales como órganos de participación social, y el funcionamiento de las comisiones temáticas en la órbita de los CCZ constituidas voluntariamente por vecinos para actividades ambientales y gestión de residuos.
- La creación, en 1990, de la Comisión Técnica Ambiental con la finalidad de generar un ámbito institucional para el “análisis, elaboración y asesoramiento

¹¹ Decreto N° 24.542 del 3/5/90, de la Junta Departamental de Montevideo que permite la recolección y transporte de residuos por particulares y Resolución N° 3662 del 11/9/90, que autoriza en forma provisoria y experimental a los clasificadores registrados en el censo, a trabajar en la recolección, transporte y clasificación de residuos, estableciendo las condiciones para realizar la tarea.

en lo referente a la política ambiental del gobierno municipal”¹²; se define una integración técnica intersectorial con representación de departamentos y servicios municipales, asignándosele múltiples cometidos.

- La creación, en 1992, de la Unidad Central de Planificación Municipal¹³, en el marco del proceso de reforma de la estructura orgánico-administrativa de la Intendencia. La UCPM tendrá “...los cometidos de incorporar y sistematizar iniciativas y requerimientos provenientes de la áreas de actuación centralizada y descentralizada de la Intendencia, asumirá las tareas del Plan Director Territorial y la Planificación Ambiental...”. A este nuevo espacio se adscribe la CTA. También se crea, bajo dependencia de UCPM, la Dirección de Planificación Ambiental a la cual se otorga el cometido de elaboración, implementación y seguimiento del Plan Ambiental Departamental¹⁴, que constituye el marco imprescindible para una política de gestión de residuos sólidos.

- La creación de un Grupo de Trabajo¹⁵ en la órbita de la División Limpieza Urbana, “con el cometido de instrumentar las acciones administrativas de planificación, asesoramiento, control, evaluación y coordinación que se implementen respecto de la clasificación y reciclado de residuos”, al cual cuatro meses después se le adscribe otro Grupo de Control de Reciclaje de Residuos, con el cometido de colaborar con las actividades del primero. Entre sus primeras actuaciones se señala la realización del 1º censo voluntario de clasificadores en el año 1991.

- En febrero de 1992, se genera la intervención de los Servicios de Barrido, Limpieza y Recolectión de Residuos, motivado por “la urgente necesidad de extremar al máximo las medidas de prevención frente a la amenaza derivada de la epidemia del cólera”, asignándole a la intervención cometidos que permitan, “asegurar su funcionamiento (los servicios intervenidos) regular y continuar con el máximo de eficiencia”.¹⁶ Esta decisión culmina con la adscripción de la División de Limpieza Urbana, en el departamento de Obras y Servicios a la Comunidad, creado en el marco de la reforma administrativa de abril/92, perdiendo, de ahí en más, el protagonismo de la dimensión social que involucraba a los clasificadores en la política de gestión de residuos sólidos.

12 Resolución del Intendente N° 1974 del 15/06/90 crea la Comisión Técnica Ambiental, partiendo de que “en la actual estructura de esta Intendencia Municipal es posible reconocer un conjunto de servicios que abordan aspectos sectoriales del ambiente, (pero) no existe un ámbito específico, con capacidad de previsión, elaboración de políticas y de atención a las necesidades propias de un proceso de gestión ambiental”, IMM, 1996.

13 Resolución del Intendente N° 852 del 9/3/92.

14 Resolución del Intendente N° 13.240/93 que reglamenta el Decreto de Política Ambiental.

15 Resolución N° 262/90 del Director del Departamento de Obras y Servicios.

16 Resolución del Intendente N° 632/92 del 12/02/92.

Complementa la nueva visión en materia ambiental y de gestión de residuos sólidos, en el período de la obtención de cooperación técnica internacional a través de la ejecución del proyecto “Clasificación y Reciclo de Residuos Sólidos” PNUD-URU/91/008, “con la finalidad de implementar un nuevo sistema de clasificación y reciclado de residuos sólidos, para mejorar las condiciones sociales y productivas del grupo actual de clasificadores y la higiene ambiental de la ciudad de Montevideo” (IMM-PNUD, 2000). Un primer producto de esta asistencia técnica se obtiene en el período con los aportes de la consultora Urbiente, cuyos técnicos fueron los responsables de la gestión de residuos sólidos de la ciudad de Curitiba-Brasil, referencia obligada a nivel mundial durante la década del 90.

Un período (1990-1994), tan rico en decisiones y actuaciones favorables para la promoción de cambios permanentes en los estilos de gestión, culmina sin lograr concretar una expresa política y programa específicos en materia de residuos sólidos. Hacia finales del mismo, comienzan a expresarse diferencias entre distintas visiones; por un lado, las tradicionales y sectoriales de limpieza urbana de carácter higiénico-sanitario y, por otro, las nuevas concepciones de planificación y gestión integrada y sustentable de los residuos sólidos, de amplia promoción y adopción a partir de la Cumbre de la Tierra, Río/92. Estas visiones contrapuestas quedan claramente recogidas en las propuestas del Estudio de Urbiente¹⁷, al proponer resolver las formas de gestión entre dos posiciones alternativas, aportando las ventajas y desventajas de una y otra opción: “gerenciamiento unilateral” versus “gerenciamiento participativo”. Finalmente, la opción recomendada para su adopción por la IMM, fue la de Gerenciamiento participativo, la cual había sido aplicada con éxito en la ciudad de Curitiba.

Del ámbito nacional Por otra parte, en el ámbito de las políticas nacionales, durante este período, merece destacarse la creación en 1990 del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en cuya órbita se crea la Dirección Nacional de Medio Ambiente, con la finalidad de aportar a la definición e implementación de la política nacional en la materia y establecer a tales efectos las coordinaciones necesarias con los restantes organismos.¹⁸ En la misma ley de creación del MVOTMA, se establece la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente, COTAMA como espacio de asesoramiento y opinión, integrada por delegados de los organismos públicos y privados.

¹⁷ Ficha N°6 Clasificación y reciclaje de residuos sólidos. Proyecto PNUD/URU 91/008. Asistencia Preparatoria Primera Etapa. Consultora Urbiente. Curitiba-Brasil. Mayo 1994.

¹⁸ Ley de creación del MVOTMA N° 16 de mayo de 1990. Art. N° 3 ins. 7. “La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia” ins. 8. “La coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos”.

También en este período se sanciona la Ley Nº 16.466 del 19/01/94 “Prevención y Evaluación del Impacto Ambiental”, novedoso instrumento para la gestión ambiental, dónde se establece la obligación de que ciertos proyectos obtengan la Autorización Ambiental Previa (AAP) a su ejecución. Con menos relación directa con el tema que nos ocupa, es de señalar la sanción de la Ley Nº 16.221 del 22/10/91 que aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. Más allá de tales avances institucionales y normativos, ni en el ámbito de DINAMA, ni de COTAMA se generan actuaciones generales ni específicas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos, domiciliarios y comerciales, seguramente porque la competencia de su gestión se ubica en los gobiernos departamentales.

Sin embargo, por su directa vinculación con el tema que nos ocupa, cabe referirse al Estudio Ambiental Nacional, ejecutado por la OPP con asistencia técnica de la OEA y financiamiento del BID, que, si bien se inicia con anterioridad a su creación culmina con el MVOTMA en funcionamiento. En particular, se señala el Estudio: “Algunos aspectos de la problemática de los residuos sólidos en Montevideo” (1990) que avanzaba en una caracterización de la situación a ese momento y entregaba un conjunto de propuestas, algunas con cierto grado de vigencia, tales como la necesidad de avanzar en: “Definir una política de control de residuos sólidos domésticos, industriales y hospitalarios que implique acondicionamiento, recolección, transporte y disposición final”, asimismo en: “Divulgar en la población los cuidados que deben tenerse en el acondicionamiento y disposición de los residuos (...) involucrar a las asociaciones comerciales e industriales (...) estudiar la implantación de la “bolsa de residuos” para intercambio entre diferentes empresas que los necesiten como materia prima”; igualmente, el estudio se ocupaba del sector de clasificadores, formulando un planteo con gran vigencia en la actualidad, “...la minimización de los efectos dañinos de los hurgadores, implica una acción estratégica de concientización en tres segmentos sociales: en los habitantes de los domicilios, en los hurgadores y en los compradores de los productos de reciclaje”. (OEA-OPP, 1990).

1.1.3. Período: 1995-2003

Del ámbito municipal La diferencia de visiones, esbozada ya a mediados del anterior período, se continúa procesando con diversos énfasis y niveles de resolución, hasta el presente. Más allá de las definiciones programáticas y discursos, analizar la evolución a partir de 1995 en las definiciones políticas y en las modalidades de gestión ambiental y, particularmente, de los residuos sólidos, permitirá observar en qué sentido se vienen resolviendo aquellas alternativas.

De modo sintético, en 1995 con el inicio de una nueva administración, se introdujeron reformas importantes en el sistema administrativo y, en consecuencia, en las políticas y programas relacionados con las materias del proyecto. En particular, se señala:

- Se vuelven a juntar las Divisiones de Limpieza Urbana y Saneamiento en una casi recreación del tradicional Dpto. de Obras y Servicios (sólo se excluye Vialidad), pero bajo nueva denominación: “Dpto. de Desarrollo Ambiental”¹⁹, sin que se le otorguen nuevas competencias ambientales concretas, más allá de las que se derivan de los cometidos propios y anteriores de los servicios que lo integran. Con esta reforma, en los hechos, desaparecen del sistema administrativo de gestión los espacios con algún potencial de planificación y articulación transversal en materia ambiental, como eran la Comisión Técnica Ambiental y la Dirección de Planificación Ambiental, responsable de la elaboración del Plan Ambiental que nunca llega a elaborarse, incumpléndose las directrices del Decreto N° 25.657, que establecía plazos legales para su presentación ante la Junta Departamental.
- Se continúa con la ejecución de la 2ª etapa del Proyecto, “Clasificación y Reciclo de Residuos Sólidos” PNUD-URU/91/008, profundizando los estudios técnicos enmarcados en la opción de gerenciamiento participativo planteado en la 1ª etapa. Luego de múltiples actuaciones del equipo consultor y de la contraparte municipal: técnicos del Dpto. de Descentralización, Desarrollo Ambiental y del Grupo de Trabajo (con clasificadores), se arriba a la formulación de un Proyecto Ejecutivo²⁰ detallado para la clasificación y reciclaje de residuos sólidos. Sin embargo, la prevalencia de otras visiones en la gestión de los residuos sólidos, determinaron que ninguna de las recomendaciones del proyecto fueran implementadas. La disolución del Grupo de Trabajo vinculado a las actividades de clasificación y reciclo creado en el 90, y la no concreción de nuevos ámbitos de planificación y articulación intersectorial, junto a la no participación de los técnicos de la División Limpieza, explican, en gran parte, estos resultados.
- El Grupo de Trabajo (con clasificadores), con limitada actuación desde fines del período anterior y ausencia de un ámbito institucional de inserción en la nueva estructura político-administrativa de la IMM, continúa y profundiza su proceso de debilitamiento. Si bien su desaparición formal se resuelve finalmente en el año 2000, a través de la resolución N° 1468, su desintegración comienza con anterioridad al redistribuirse sus integrantes en otras reparticiones de la institución. Algunas de las funciones del Grupo de Trabajo y del Grupo

19 Resolución de Intendente N° 566 de 15/02/95. Reforma de Estructura Orgánico-Administrativa.

20 FICHA N° 8 y N°10. Clasificación y reciclo de residuos sólidos, PNUD/URU 91/008. Segunda Etapa y Proyecto Ejecutivo 1996-1998.

de Control de Reciclaje de Residuos, son retomadas en el siguiente período por otras reparticiones de la estructura municipal que responden a otras orientaciones, en particular, aquellas relacionadas con el control de la actividad de los clasificadores (Unidad Guardia Basurales).

- La División Limpieza, ámbito competente en la elaboración y definición de políticas y programas de residuos sólidos, comienza a desarrollar varios procesos de reformulación y cambio de su estructura y funcionamiento, destacando:

- a) Los cambios en el sistema de recolección con la instalación de contenedores en sus dos etapas: la primera, en 1997, como consecuencia de la renovación de la flota de equipos de recolección que incluían el sistema, se instala la experiencia piloto con pequeños contenedores plásticos en 83 manzanas de la zona de Pocitos, y la segunda, con la instalación hacia fines de 2003, del nuevo sistema de contenedores metálicos y recolección automatizada, que abarca varios barrios de la ciudad.

- b) La descentralización inicial y posterior centralización en la gestión de los servicios de barridos, los cambios en frecuencias y recorridos, entre otros, con el objetivo de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios que le corresponden, acorde a sus cometidos sectoriales.

En este contexto, se ubica la modalidad de Convenios con ONGs (en expansión desde 1996) para la prestación de servicios municipales en aspectos asociados principalmente, a las lógicas del trabajo informal de los clasificadores como la recolección diferencial, la operación de puntos verdes. También se verifica una extensión de los Convenios con ONGs para la prestación de otros servicios relacionados con la limpieza e higiene urbanas, tales como barrido, levante de ferias y la propia recolección de residuos domiciliarios. En varios casos, la definición de estas actividades, tercerizadas o en convenio, se vincula a demandas surgidas de la lógica del saneamiento, atendiendo a los avances en la ejecución del Plan Director de Saneamiento; allí se establecen y priorizan los ámbitos territoriales de intervención para el mejor manejo de los residuos sólidos, señalando la cuencas de la C^a Casavalle y A^o Miguelete como el caso más desarrollado.²¹

Si bien se desarrolla con mayor detalle en otra parte de este informe, cabe señalar, por su singularidad y repercusiones, la firma de un acuerdo-convenio, entre la Intendencia Municipal y la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos, con la participación como garantes de la Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT-CNT y la Comisión de Higiene y Medio Ambiente de la Junta Departamental de

²¹ Ficha N° 13. Plan de acción de emergencia (PAE), Informe final. Saneamiento Urbano de Montevideo y Area Metropolitana - III, Préstamo 948/OC-UR Autor: J.H. Penido Monteiro. Agosto de 2002.

Montevideo. Allí se establece, de modo provisorio, la autorización de ingreso de los clasificadores de la UCRUS a un predio lindero con la usina de Felipe Cardoso, donde realizaron el examen y clasificación de los residuos. Si bien el plazo del convenio culminó el 17/12/03; se ha iniciado el trámite de renovación donde se introducen modificaciones que mejoran las actuales condiciones de trabajo.

En cuanto a los aspectos de disposición final, se contrató en 1998 a la consultoría de CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad de Estado), empresa bonaerense, para la realización de estudios sobre la mejor ubicación, formas de operación y manejo de los sitios de disposición final de residuos sólidos. De allí surgen un conjunto de propuestas, algunas de las cuales ya iniciaron la fase de implementación.

- Respecto a lo planteado, se observa que en este período no se generaron avances claros en términos de adopción de políticas y programas expresos de gestión integrada de residuos sólidos, al menos, en concordancia con el marco conceptual propuesto por el Proyecto. Sin embargo, cabe indicar, por las repercusiones que conlleva, que en el marco del Plan de Saneamiento Urbano de Montevideo, PSU III y, por tanto, estrechamente ligado a sus lógicas y orientaciones, se define el llamado a consultoría para la elaboración del Plan Director de Residuos Sólidos del Área Metropolitana, con apoyo del BID y la coordinación institucional de OPP que involucra a tres Intendencias: Canelones, Montevideo y San José y al MVOTMA. El mismo comienza su ejecución en octubre de 2003, por lo cual aún no se tienen resultados comunicables. Por tanto, se perfila un nuevo escenario institucional para la definición de una política de gestión integral de residuos sólidos urbanos para Montevideo. Por un lado, se plantea que, si bien en principio, la visión territorial metropolitana favorece la inclusión de los criterios de sustentabilidad en la definición de políticas de gestión de los RSU, por el otro, agrega fuertes grados de incertidumbre en la posibilidad de su concreción, debido, fundamentalmente, a los niveles de coordinación e integración interinstitucional que exige el abordaje metropolitano.

- Con la creación en el año 2000 del Grupo Ambiental de Montevideo GAM, se instala un nuevo espacio de participación, con integración pública, privada y social, “cuyas funciones serán de asesoría, evaluación y seguimiento de los objetivos y propuestas que se plasmen en la Agenda Ambiental...”.²² El Taller temático de Residuos Sólidos del GAM avanzó en el análisis, desde perspectivas intersectoriales sobre de la realidad departamental, a partir del cual elabora un conjunto de propuestas en la materia que se plasman en la Agenda Ambiental 2000. Allí, entre otros planteos relevantes se expresa la necesidad de, “...establecer una política municipal de manejo sustentable de desechos sólidos con

²² Resolución del Intendente del 1º de junio del 2000.

objetivos y metas concretas”, avanzando en la definición del instrumento para su implementación al postular la elaboración de “...un Plan Municipal Global de Gestión de Desechos, en el marco de una Gestión Integral de Residuos Sólidos, donde se articulen en un enfoque interdisciplinario los esfuerzos de distintos actores públicos y privados”. Incluso en la citada Agenda se avanza en la indicación de algunas orientaciones concretas al indicar que, “un Plan Municipal que debería tener como objetivos: evitar y minimizar la generación de desechos, fomentar la reducción en origen, y optimizar la recuperación para reuso o reciclaje de aquellos desechos que inevitablemente se generan en los procesos de producción, almacenamiento, transporte, comercialización y consumo de bienes y servicios”. (IMM- GAM, 2000).

- Finalmente durante el último año, el GAM elabora y aprueba en un proceso participativo la nueva Agenda Ambiental de Montevideo, 2002-2007, donde cabe señalar que, en relación con la materia que nos ocupa, establece que “...en los dos años que nos separan de la Agenda 2000 no se han producido avances significativos...” reconociendo sin embargo que, “están en vías de ejecución prácticas que pueden llegar a provocar una evolución en el sector” (IMM-GAM,2002), concluyendo en un conjunto sustantivo de propuestas que reafirman, en todos sus términos, las contenidas en la Agenda 2000 indicadas en parte en el punto anterior.

El conjunto de las actuaciones (normativas, organizativas, programáticas) desarrolladas en el último período (95-03), con marcada impronta sectorial, han perfilado un estilo de gestión de residuos sólidos que, en principio, no resulta el más proclive para la adopción y desarrollo de nuevas visiones asociadas a lógicas de integración y sustentabilidad ambiental. Estas visiones trascienden ampliamente los cometidos y la esfera de actuación de la División Limpieza. Por tanto, no se han definido aún ámbitos explícitos con potencialidad y capacidad para avanzar en la inserción, estas “nuevas lógicas” en el sistema administrativo de la IMM, en particular en el Dpto. de Desarrollo Ambiental. La reiteración de las propuestas de la Agenda Ambiental 2000, en su formulación 2002-2007, constituye una evidencia más de las dificultades reales para avanzar en aquel proceso.

Del ámbito nacional El incremento y acumulación de problemas y conflictos asociados al manejo y gestión de residuos sólidos, fundamentalmente, los considerados tóxicos o peligrosos, de origen industrial u hospitalario, fue demandando y obteniendo, en alguna medida, respuestas por parte de los ámbitos institucionales competentes, en cada caso. Por tanto, del año 1995 a la fecha, se

identifican un conjunto de actuaciones de órganos del ejecutivo nacional, que hasta ese momento no habían encarado la resolución de los problemas, en un contexto dónde las pocas respuestas a los problemas emergían desde los gobiernos departamentales. Las actuaciones más relacionadas con los temas del Proyecto se presentan en orden cronológico:

- La realización de un primer estudio en el nivel nacional, “Análisis sectorial de residuos sólidos en Uruguay”, en el marco del Plan regional de inversiones en ambiente y salud a cargo de OPS-MVOTMA (1996) dónde se analizan los problemas y carencias institucionales en la materia y se ubica el carácter nacional y global de la temática; se establece la necesidad de “Desarrollar una política macro a nivel nacional y una política a nivel operativo que lleve al uso más eficiente de los escasos recursos...”, articulando las escalas territoriales de actuación y plantean interesantes conclusiones. A tales efectos, concluye plantando la realización de “...un Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos, como instrumento básico para implementar la política nacional en el sector...”, considerado imprescindible “...el desarrollo de planes directores de residuos sólidos con alcance departamental o regional, enmarcados dentro del Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos...” (OPS-MVOTMA, 1996).
- La promulgación del Decreto del Poder Ejecutivo N° 135/99 del 18 de mayo de 1999, a través del cual se regula el manejo y gestión de los residuos sólidos hospitalarios, otorgando competencias a los Ministerios de Salud Pública y Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para su implementación. Se comienza, de este modo, a dar respuestas institucionales a viejos problemas que agregaban complejidad a la gestión municipal de residuos sólidos, en tanto, hasta entonces, en Montevideo, la IMM prestaba ese servicio.
- En el año 1999 se concreta un convenio entre el MVOTMA y la Cámara de Industrias del Uruguay, CIU para “La gestión integral de los residuos de envases plásticos del Sector Bebidas”, en cuyo contexto, las empresas adherentes “serán responsables de llevar a cabo un sistema de devolución, recogida, reciclado o valorización de sus envases puestos en el mercado”²³; el convenio instrumentado inicialmente en Montevideo, hoy reconoce importantes grados de expansión en su cobertura territorial.
- La sanción de la Ley General de Protección del Ambiente N° 17.283 de 28/11/2000, que establece los principios generales e instrumentos básicos de la política nacional en la materia. En su Artº 21 a la vez de indicar que, “Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse del manejo y disposición de los residuos cualquiera sea su tipo”, establece que “el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y

23 Texto del convenio firmado en agosto 1999.

Medio Ambiente –en acuerdo con los gobiernos Departamentales, en lo que corresponda y de conformidad con el artículo 8º de esta ley– dictará las providencias y aplicará las medidas necesarias para regular la generación, recolección, transporte, almacenamiento, comercialización, tratamiento y disposición final de los residuos”. Se abre, de este modo y por mandato legal, un espacio de articulación y coordinación imprescindible para la gestión integral y sustentable de los RSU.

- Por último, se señala la existencia de varias iniciativas legislativas para regular el tema de los envases, ninguna de las cuales llegó a prosperar. En igual forma se avanzó en el marco de la COTAMA en la elaboración de un marco normativo para regular el manejo de los residuos industriales que aún no ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo. En el mismo tema, se señala el inicio, (sin culminación) de los estudios técnicos²⁴ para la ubicación y operación de un sitio para la disposición de residuos industriales peligrosos.

En conclusión, del análisis de las políticas y actuaciones institucionales en materia de residuos sólidos urbanos, a las señaladas dificultades existentes en el ámbito de la gestión municipal de Montevideo, se suma una situación poco propicia, con importantes restricciones y carencias en el ámbito nacional. En este contexto, la definición de una política departamental de gestión de residuos sólidos urbanos, integral y sustentable, que requiere la articulación y coordinación con una política nacional en la materia, constituye un proceso dificultoso en el corto plazo.

1.2. De los clasificadores, su

historia, y organización El objetivo general de esta sección es realizar una breve reseña histórico-cultural de los actuales clasificadores de residuos sólidos de Montevideo. Se profundiza en el estudio de la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos. El alcance del informe es descriptivo, aunque no excluye algunas interpretaciones acerca de los procesos de transformación en la organización de este grupo de ciudadanos montevideanos, así como la percepción acerca de los clasificadores, tanto desde otros sectores de la sociedad como del endogrupo.

²⁴ A tales efectos, se firmó en diciembre de 2001 un convenio entre el MVOTMA y la UDELAR. Pocos meses después, ante manifestaciones contrarias al sitio seleccionado por parte de grupos de la sociedad, el convenio se interrumpe sin que, hasta la fecha, se hayan encontrado alternativas al problema.

1.2.1. La presencia de los clasi-

ficadores en Montevideo Si bien los “hurgadores” han existido en Montevideo desde la segunda mitad del siglo XX, en el contexto actual del país y la ciudad, su importancia como actor social se ha visto transformada por su aumento cuantitativo, por su lugar en la cadena de gestión de residuos sólidos urbanos, por nuevos procesos de organización y concientización, convirtiéndolo en un grupo social que necesariamente debe ser convocado a la participación en el diseño, ejecución y monitoreo de la gestión integral de residuos sólidos urbanos a corto y mediano plazo.

Desde el siglo XIX, se encuentran referencias a habitantes de Montevideo que reutilizan los residuos sólidos de otros vecinos para su subsistencia, sea como alimento de consumo individual o como materia prima para distintos procesos de producción artesanales (cría de cerdos). En los distintos momentos del desarrollo económico del país y de la ciudad, siempre un grupo de personas se especializó, de forma permanente o temporaria, en la recolección, almacenamiento y comercialización de distintos residuos. Los objetos clasificados para su reincorporación, en algún proceso productivo, se fueron diversificando, de acuerdo con la existencia de nuevos objetos en la cultura material urbana (por ej: papel, cartón, botellas de vidrio), aunque otros se mantuvieron, como es el caso de los residuos orgánicos.

Desde la década del 60 se encontraban familias en los lugares de disposición final de los residuos de Montevideo, para la extracción de distintos materiales. En muchos casos, estos lugares y familias devinieron asentamientos irregulares o “cantegriles”. No obstante, su continua presencia, estas personas no fueron públicamente consideradas como parte de la división social del trabajo hasta hace pocas décadas. Esta nueva visibilidad responde a dos procesos principales: por un lado, a su accionar concreto que contradecía las formas de gestión de residuos y del transporte urbano. Por otro, el propio desarrollo de sus formas organizativas y al surgimiento de voceros que mostraron su realidad al resto de los ciudadanos.

A principios de los '80, se dan dos hechos que modificarán la forma de trabajo de los hurgadores: 1) la prohibición de ingreso a la Usina de disposición final y 2) el cambio de sistema de recolección por camiones trituradores/compactadores. Estos factores aumentaron la movilidad del clasificador, obligado ahora a recorrer la ciudad en busca del residuo antes de que sea recolectado por los camiones de la Intendencia (IMM-PNUD, 1986). A pesar de ello, la presencia de hurgadores en la Usina continúa de forma ilegal conformando un grupo específico dentro de los clasificadores denominado “gateador”, por la forma de ingreso clandestino a la cantera, con un antecedente de permiso de ingreso en 1993 y con un convenio formal de trabajo a partir de diciembre de 2002.

Llegamos entonces a fines del siglo XX con una definición operativa de “clasificador”, que como se verá más adelante, es el resultado de una serie de mutaciones de significados que se asocian a cambios en la estructura social, conciencia ambiental y la crisis de fondo de un modelo de desarrollo que ha generado exclusión social.

“El clasificador es un trabajador informal que recupera material a reciclar y/o reusar de los residuos sólidos domiciliarios, los clasifica y estos se destinan al autoconsumo, trueque o venta. El proceso se realiza en tres etapas: a) recorrido por la ciudad recuperando, realizando una primera clasificación gruesa; b) clasificación fina de los residuos en su domicilio y c) venta de la materia prima a los intermediarios.” (OSV, 1998).

En 2003, las autoridades municipales comenzaron a incluir en el registro de “clasificadores” un subgrupo particular denominado “bolseros”, que aumenta la heterogeneidad de las formas de vínculo persona- residuo. El bolsero, quien recorre las calles y recolecta de la basura callejera alimento para sí y para su familia, se mencionaba en informes de mediados de los '90, pero su número ha aumentado constantemente. Estos sujetos sociales son el resultado del agravamiento de la crisis económica y social de los últimos dos años.

1.2.2. Evolución del sector A pesar de problemas metodológicos para poder comparar cifras, todo indica que en los últimos 30 años, su número se multiplicó por 10. Si pensamos que la población total de la ciudad de Montevideo se mantuvo relativamente constante o, incluso, disminuyó en los límites estrictos de la ciudad, no es extraño que los clasificadores sean ahora más visibles y que se considere su situación un “problema”. En la última década se duplicó su número, pasando de 3500 a 7200 (Tabla 1). El total de personas en sus hogares pasó de alrededor de 15.500 a 23.398.

Tabla 1
Evolución de la población de clasificadores en Montevideo, 1978-2003.

Año	Población de clasificadores	Fuente
1978	- 800 clasificadores (600 clasificadores Cantera disposición final –gateadores– / 200 carros en la calle). - 2.000 - 3.000 carros en la calle.	- Echevarría, “Reciclaje de residuos con hurgadores en el sector informal urbano” BIRF-IMM-1986. - Ídem estimación.
1986	- 3.500 clasificadores según censo voluntario.	- 1º Censo Voluntario de Clasificadores, 1990, IMM.
1990	- 7.200 clasificadores según actualización al censo obligatorio IMM (a) (b).	- Actualizaciones al Censo 2002- CCZs-IMM.
2003		

(a) El primer cierre del censo municipal en agosto de 2002 mostró una población de 5321 clasificadores, de los cuales 1859 usan carros con bicicleta, 1806 carros con caballo y 1646 recorren la ciudad con carros de mano.

(b) Esta cifra asciende a unos 15.000 clasificadores según estimaciones de la UCRUS y el PIT-CNT.

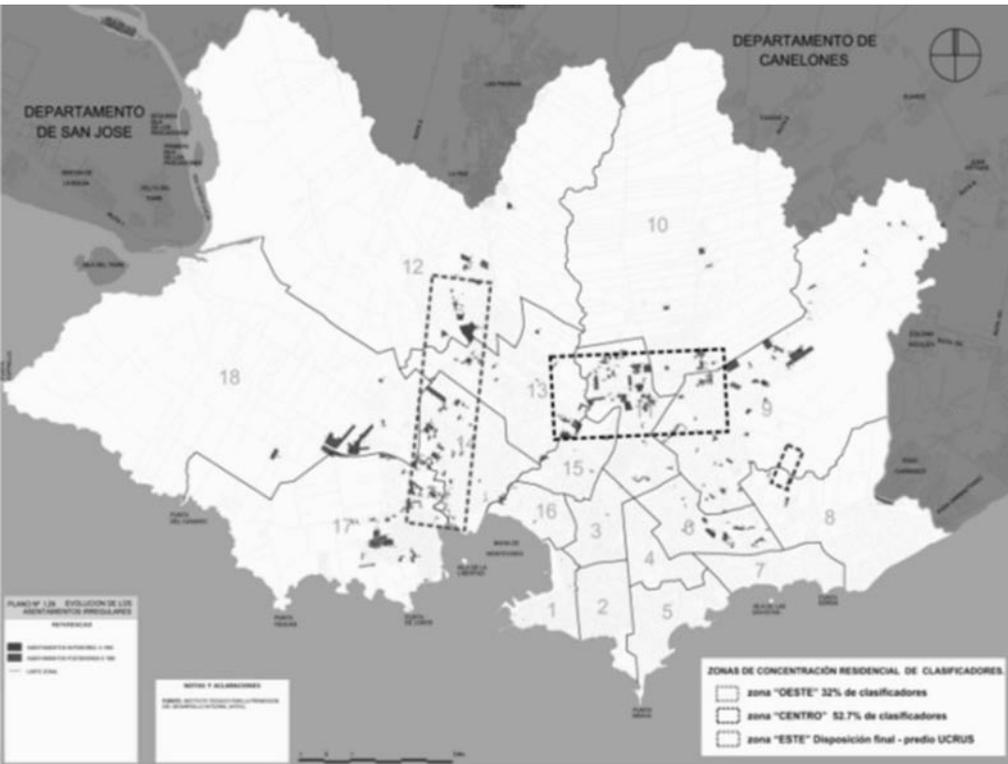
Parecería, asimismo, haber un mayor porcentaje de jóvenes en la actividad. No hay claridad, sin embargo, si los padres de estos jóvenes fueron o son clasificadores o, si por lo contrario, son “nuevos” en el sector. Entre 1990 y 2002, se mantiene la distribución por sexos de quienes fueron censados, con sólo 11% de mujeres. Esto probablemente responde al hecho de que son los hombres quienes manejan los carros y recorren la ciudad, mientras que la mujer realiza tareas de clasificado en la vivienda. La composición familiar de los clasificadores es variada, predominando, según los datos censales, la familia nuclear.

En cuanto a la zona de residencia, según los datos del censo 2002 no actualizados, se conforman dos zonas de concentración (ver mapa 1). La primera, denominada, en este trabajo, “Centro”, incluiría básicamente los asentamientos del comunal 11, 13 y 15 a lo largo del eje arroyo Miguelete y cañada Casavalle. Es probable que otros asentamientos de los comunales 9 y 10 puedan ser incluidos en esta primera zona que ha mostrado el mayor crecimiento en el período intercensal. Se puede estimar su población en por lo menos 2.800 clasificadores.²⁵ La segunda, “zona Oeste”, incluiría los asentamientos de los comunales 14, 17, 18 y 12 en orden decreciente de importancia. Esta zona tiene como eje el arroyo Pantanoso, estimando el número de clasificadores en 1.700. El resto de los clasificadores, unos 700, se encontrarían dispersos en los comunales 6, parte del 9 y del 10, y una concentración de menor magnitud en términos residenciales en torno de la “cantera” de Felipe Cardoso. En este último caso, como se desarrolla en el apartado sobre la UCRUS, el número de residentes no es tan importante como el número de trabajadores para comprender su relevancia en el mapa territorial del sector (zona este).

25 Cabe anotar, a partir de las entrevistas a informantes calificados, que el aumento de la zona “Centro” podría responder a que es el área de influencia directa de la OSV, organizadora del censo. Habría que actualizar los resultados a la luz del resto de clasificadores que ingresó al padrón en los meses siguientes al cierre de la primera etapa.

Plano 1

Zonas de concentración residencial de clasificadores.



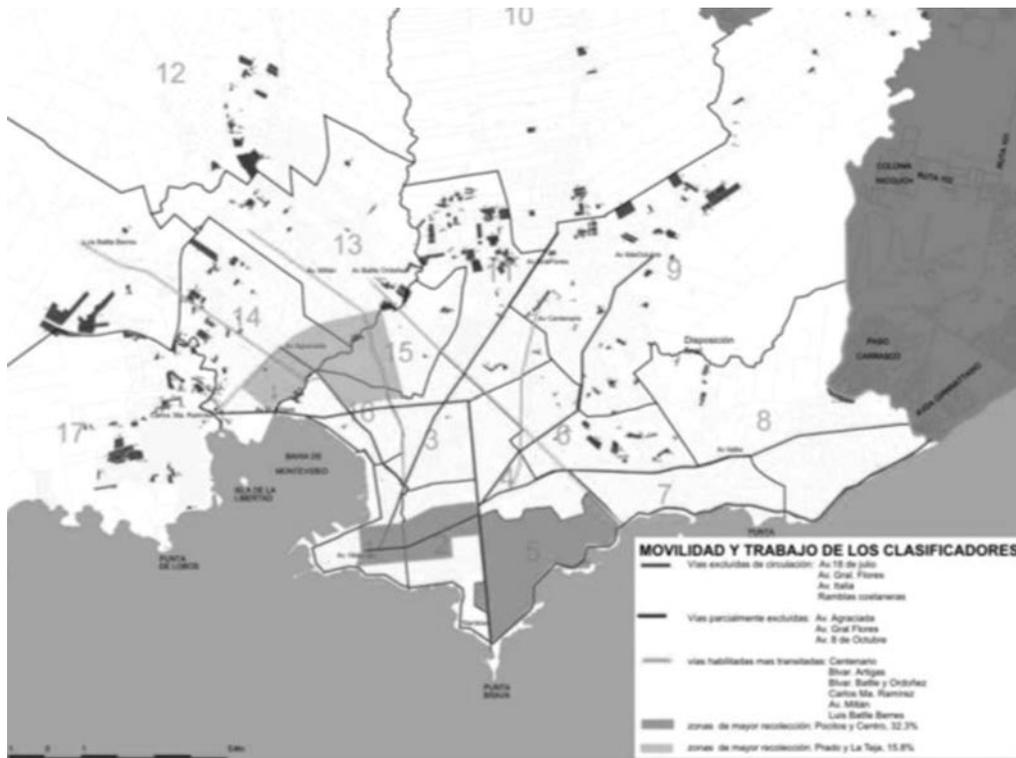
Los residuos en 2002 provinieron en su gran mayoría, de Pocitos y el Centro. Un dato importante es que el 50% de los clasificadores manifestó tener “clientes fijos” en sus zonas de recolección, sean domicilios (edificios) o comercios. Esto permitiría imaginar que una propuesta de pre-clasificado y recolección diferencial partiría, al menos parcialmente, de la existencia de vínculos personalizados facilitadores de la cooperación.

El tiempo de trabajo por clasificador en la etapa de recolección se mantiene igual a lo largo de la década: 6 días a la semana y entre 5 y 8 horas diarias. A opinión de dirigentes de la UCRUS, una exploración más en profundidad mostraría jornadas laborales más extensas. Los tipos de transporte, en términos relativos, parecen invertirse en la última década, aumentando la importancia de los carros con tracción humana, especialmente con bicicletas.

Los ingresos diarios, medidos en pesos, se redujeron a la mitad en el período intercensal, aunque hay cuestionamientos metodológicos a la obtención del dato. En cuanto a

los ingresos anuales, medidos en dólares, es clara la disminución abrupta de los mismos en el período (4,5 veces), lo cual experimentó toda la población del país que tiene sus ingresos en moneda nacional, especialmente luego de la devaluación de junio 2002. Es sin duda este cálculo que lleva a los técnicos municipales a plantear, como supuesto básico de toda reflexión acerca de las posibilidades de desarrollar un sistema de recolección y clasificado con los clasificadores, que “la basura no puede dar de comer a todos”. Si bien la conclusión es lógica, la misma presupone por un lado la certeza de las cifras manejadas, lo cual no parece tan claro. Por otro, podría estar aislando las actividades relacionadas con la “basura”, sin contemplar su integración con otras actividades económicas que los clasificadores de calle desarrollan simultáneamente. Es cierto que esta complejidad no es “competencia” administrativo-profesional de los técnicos vinculados a la limpieza urbana, pero no puede ser fácilmente desechada en el análisis.

En cuanto a los tipos de residuos con que trabajaron los clasificadores censados en 2002, los alimentos y la chatarra conforman el 45% de lo recogido. Luego sigue el papel, cartón y en menores cantidades lana, trapo y cuero y, finalmente, los metales. De acuerdo con un reciente estudio (IMM-BID, 2002), se verifica una fuerte disminución de materia orgánica en el conjunto de lo recolectado.



1.2.3. Antecedentes organizati-

vos de los clasificadores Los principales antecedentes de organización de clasificadores provienen de diferentes organizaciones sociales que actuaban en la década de los ochenta, en medio del proceso de restauración democrática. Cabe indicar que las diferentes formas de organización, en ningún momento han logrado incorporar porciones mayores al 10 % de la población estimada de clasificadores. En este apartado se presenta una cronología de los hechos principales.

Durante la dictadura existieron experiencias de base territorial de organización de hurgadores/sector informal, no claramente definidas por su “tarea” sino por su zona de residencia. Las más visibles fueron la obra del Padre Cacho (Aparicio Saravia) y Emaús (Zona oeste), ambas de concepción cristiana y que tuvieron como articulador al Movimiento Pro Vida Decorosa hasta el año 1985.

A partir de 1985, el sector de los clasificadores adquiere mayor visibilidad. El antecedente fundamental sigue siendo el trabajo del Padre Cacho en las comunidades del barrio Aparicio Saravia, que luego derivará en la formación de la Organización San Vicente Obra Padre Cacho (OSV). La misma viabiliza demandas del sector: sanidad de los equinos, creación de “Cooperativa de criadores de cerdos Isidro Alonso” (junto a la Facultad de Veterinaria con apoyo municipal circunstancial); articulación con el Grupo de Trabajo con Clasificadores dependiente de la División Limpieza de la IMM, que fuera creado en el año 1990. A través de OSV se genera la resignificación del rol del hurgador, como clasificador, por consiguiente, como agente económico y ecológico, según se autodenominan.

A partir de 1996, se firma el primer convenio OSV-IMM para la Recolección Diferencial, de residuos de la clasificación. Sistema gestionado por la ONG y operado por los propios clasificadores en su zona de residencia. Este convenio inicial ha ampliado el alcance territorial, en la cantidad de clasificadores asistidos y en el número de trabajadores ex-clasificadores. Por otra parte, en el 2001 la OSV comienza a ejecutar el “Proyecto de Crédito y Cooperación Técnica para Recicladores Productivos de Montevideo”, con financiamiento del BID, orientado a la capacitación para la formación de micro empresas de clasificadores. Al momento de escribir este informe, el resultado más evidente es la formación de una cooperativa, GRAMIC, para la operación de volquetas en Puntos Verdes. A partir de cifras municipales (IMM-BID, 2002) el impacto de los proyectos de OSV alcanzaban, hacia fines del 2002, al 6% de los clasificadores de la ciudad.

La experiencia de Emaús, durante los últimos años de la dictadura, derivó, en 1985, en la creación y operación del depósito cooperativo “La Redota”. La ONG era garante financiero y la gestión y operativa estaba a cargo de clasi-

clasificadores. La empresa fue acumulando problemas de organización y funcionamiento que llevaron a su disolución en 1992.

1.2.4. **La UCRUS** En abril de 2002 en Montevideo, se funda el primer sindicato de clasificadores de residuos, UCRUS, Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos. En el acta de la Asamblea Fundacional se expresan los siguientes conceptos:

“La única forma de estar presente [en la discusión de las nuevas formas de recolectar y tratar la basura y en el próximo censo] es organizarnos como gremio, en una unión de clasificadores para los clasificadores”. Y se agrega, “En el pasado se hicieron varios intentos de organización, algunos muy importantes. Fracasaron porque no los controlaba el clasificador. Aprendimos de esos fallos”.

Se percibe una intención fundamental en esta nueva agrupación: crear una alternativa de representatividad para una parte del sector de clasificadores, que no se reconoce incluido dentro del mapa de actores generado hasta la fecha. Esta idea se fue consolidando en pequeñas reuniones (Cachimba del Piojo en 2001) y la formación de un secretariado provisorio, hasta la asamblea fundacional en la policlínica Barrios Unidos, el 20 de abril del 2002.

La UCRUS, desde su nacimiento, establece vínculos con el PIT/CNT, la IMM, y otras ONG como SERPAJ. Entre los hechos generados en el sentido de consolidar su presencia en la opinión pública se pueden mencionar: participación con carros en Acto Central del PIT/CNT el 1° de mayo de 2002; la lucha para que los carros “canarios” regresen desde Montevideo, frente al decreto de “barrera sanitaria” de la IMC que obstaculizaba su labor. La firma del convenio con la IMM para que un grupo de 150 clasificadores auto-organizados puedan realizar el clasificado en un predio aledaño a la Usina N° 7 en Felipe Cardoso; conversaciones con la División Limpieza sobre nuevo sistema de recolección con contenedores; participación de delegados del secretariado en una Mesa-Taller del Foro Social Uruguay en octubre del 2003.



Asimismo, ha desarrollado vínculos que permitieron conocer experiencias de otros países que son tomadas como referencia para elaborar sus posturas y demandas. Por ejemplo, han participado como sindicato en el Encuentro de Catadores²⁶, en Caxias do Sul, Brasil; también visitas a cooperativas de clasificadores en Buenos Aires.

En cuanto a la relación de la UCRUS con el sector privado empresarial, hacia fines de 2003 comenzaron conversaciones con empresas recicladoras, pero aún no existen avances concretos. La UCRUS ha tenido una fuerte exposición en los medios de comunicación televisivos, especialmente en lo relacionado con el conflicto con la IMM por la presencia de clasificadores en la Usina 7.

En la actualidad, el cantón es la unidad territorial-vital-laboral, en la que UCRUS se pretende organizar. La denominación de “cantón” parece que sigue la división territorial del DLU de la IMM, aunque en muchos casos, la definición, de cantón coincidiría con la de barrio o asentamiento. La organización cantonal surge a partir de la presencia de clasificadores referentes²⁷ en los mismos. Ellos son los que se encargan de tender redes, contactar a los clasificadores de su zona; funcionan como nexo entre su barrio y los demás cantones. Podríamos decir que la unidad “cantón sindical” es más dependiente de la participación real de clasificadores que de un trazado sobre un mapa. La idea de cantones nos dirige a una forma de relación, más política que de vecindad, más orgánica que mecánica, parafraseando a Durkheim.

Hay 7 cantones en Montevideo y 3 fuera de la capital. Según los informantes de la UCRUS, los cantones relativamente activos de Montevideo, entre 2001 y 2003, son Bajo Valencia-Casabó, Cachimba del Piojo-La Teja, Cantera del Zorro, Isla de Gaspar o Boix Merino, Felipe Cardoso, Nuevo Colman, Aparicio Saravia. Mientras que en el interior son Paso Carrasco y Pando, del departamento de Canelones y Tacuarembó (ciudad). Es por lo tanto, una organización que intenta expandir su cobertura territorial.

La organización de cada cantón es relativamente autónoma, algunos con participación irregular, por ejemplo, si el secretariado se reúne cerca de su “territorio”. Cada cantón elige dos delegados para integrar el Secretariado de la UCRUS, órgano ejecutivo del sindicato. Dentro del Secretariado hay cargos estables como Secretario general y Tesorero y Comisiones de Trabajo, conformadas por los delegados y otros clasificadores. Las comisiones en funcionamiento son: Prensa y Propaganda; Finanzas y Trabajos Generales.

El Secretariado, cara visible de la UCRUS, se vincula de forma inorgánica con el PIT-CNT, donde no tiene ningún representante en instancias de decisión de la central de trabajadores, en principio por falta de personería jurídica²⁸. En general, el secretariado es invitado por las distintas mesas del PIT-CNT cuando hay temas que son de su interés

²⁶ Denominación de los clasificadores en Brasil.

²⁷ Clasificadores, a través de los cuáles, se identifican iniciativas de organización colectiva, por lo general, con antigüedad importante en la tarea.

²⁸ Al momento de escribir este informe, la UCRUS consiguió su personería jurídica.

directo. La UCRUS es acompañada por un equipo técnico asesor interdisciplinario, conformado por una media docena de profesionales voluntarios (asistentes sociales y veterinarios) y militantes sociales. A su vez, en casos puntuales, ha establecido vínculos con otras ONG para recibir asesoramiento legal (IELSUR).

Por último, en la documentación generada por la UCRUS, así como en las entrevistas realizadas a los integrantes del secretariado y equipo de asesores, queda claro que la propuesta de este colectivo para la gestión de residuos sólidos urbanos es “clasificador-céntrica”. Es una propuesta que parte de una constatación: la solución de la gestión de residuos sólidos debe pasar indefectiblemente por la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de este grupo social, de lo contrario no será ni eficiente ni sustentable. Sin embargo esta visión centrada en los clasificadores no excluye la consideración de los vecinos no clasificadores de la economía local y nacional, el ambiente urbano, pretendiendo ser una visión integral de la realidad.

1.2.5. Aspectos culturales gene-

rales de los clasificadores Su concepción del tiempo es presentista como tradicionalmente se ha escrito, derivado de las urgencias cotidianas. Sin embargo, esto no excluye la proyección a mediano y largo plazo de las personas y los colectivos, como se manifiesta en los intentos por acopiar mayor cantidad de material reciclable para vender a mejores precios o las propuestas y proyectos de recolección selectiva. Su concepción del tiempo no es muy distinta a la del ciudadano medio.

Su concepción del espacio se construye a partir de una práctica transhumante, con un centro básico que es su residencia, y se genera a partir de los recorridos que realizan en las tareas de recolección y transporte del residuo clasificado. Según los estudios consultados, la amplia mayoría de los clasificadores realiza las actividades de selección en la vivienda. La misma concentra tanto las tareas de clasificado y acondicionamiento de materiales, como las derivadas de este: cría de animales, caballeriza, estancia de carros, comercialización. Por otro lado, la movilidad del carro es la movilidad del “trabajador” y “consumidor” multifacético. El espacio no es concebido como una abstracción, un escenario, sino como un ambiente lleno de oportunidades, personas y objetos, que tiene que ser constantemente reconstruido. Es un espacio social o “lugar”.

El análisis de la información aportada por la UCRUS para intentar una caracterización de la ideología del trabajo entre los clasificadores no parece confirmar el prejuicio sobre la no centralidad del trabajo en la cosmovisión del grupo. Por otro lado, a nivel discursivo, hay una superación del concepto

de trabajo en el capitalismo (como empleo y trabajo abstracto), que demuestra una visión del trabajo enraizado en la tarea concreta: clasificado de materia residual para convertirla en materia prima. Esto se asocia a una identidad laboral en construcción de naturaleza ambientalista.

Se puede afirmar, en cuanto a la racionalidad económica, que el economicismo de los clasificadores, tal cual se menciona frecuentemente en los documentos consultados, no parece ajeno a una caracterización general de la “estructura de sentimiento” (Williams, 1977) burguesa: mercantilista e individualista. En todo caso, los clasificadores son etiquetados con las formas extremas de este rasgo. Sin embargo, los clasificadores no parecen decidir basado en un puro cálculo cuantitativo, su lugar en la división social del trabajo, sino que encontramos elementos de moralidad, ética y subjetividad. De ahí la no aceptación de cambiar de tarea por un empleo “similar” o más “digno”, según los no clasificadores.

Acerca de su concepción de la política y la relación persona-grupo, muchas veces se dice que los clasificadores son “anarquistas” por su individualidad y por su rechazo a la autoridad formal. Un vistazo superficial al desarrollo de las relaciones con el gobierno local, a lo largo de tres décadas, abona la idea de que necesariamente la sospecha frente al poder centralizado se origina en la propia experiencia con sus representantes de turno, más que a una condición intrínseca. Por otra parte, los antecedentes organizativos muestran que la solidaridad y la cooperación figuran entre las capacidades posibles a practicar y desarrollar. Asimismo, el ideal del clasificador está alejado del individuo aislado y egoísta (por ejemplo, la figura de Pirincho). La cuestión del individualismo parece más un problema de formación política en sentido amplio, que la resultante de una supuesta “herencia” ocupacional o de pertenencia a un grupo social.

1.2.6. Conclusiones La enumeración de las características de los clasificadores, tal cual se fueron acumulando en los estudios de las dos últimas décadas, muestra la dificultad de una definición tajante de quién es un clasificador. Si bien esto es un problema general para las ciencias sociales, en su análisis de la heterogeneidad social, en este caso trae consecuencias muy concretas a la hora de decidir quién se beneficia de los proyectos sectoriales dirigidos a este grupo-objeto.

En términos prácticos, operan dos grandes visiones de quiénes conforman este grupo social: obviamente que estas dos visiones muchas veces se encuentran superpuestas. Por un lado, la definición manifestada en los proyectos de la ONG, Organización San Vicente, sería una visión según actividad, para los cuales, los clasificadores son quienes realizan las activida-

des de clasificado de los residuos, es similar a la que la IMM sostiene al censar, registrar y otorgar el carné, a todo aquel que ande con carro en contacto con residuos y, más recientemente, sin él (i.e. bolsero). Por otro lado, la UCRUS como sindicato maneja una definición afirmada en el poder del clasificador, como decisor, propositor y por tanto, agente activo en los procesos que lo involucran. Esto implicaría que prioricen no sólo la actividad desarrollada, sino el compromiso tenido con la misma o la antigüedad en el oficio, reivindicando así una “identidad clasificadora”. UCRUS se constituye entonces en un nuevo interlocutor de la población de clasificadores, planteando un importante desafío a las capacidades de construcción del colectivo.

Lo que puede parecer un simple ejercicio de abstracción en la definición de “clasificador” tendrá, en algún momento, que ser elaborado con los propios interesados en una gestión inclusiva de residuos, pues la competencia intracase e intragrupo se agudizará a medida que disminuye la accesibilidad a los residuos sólidos y aumenta el número de trabajadores informales. Sería necesario desarrollar nuevas categorías de análisis que transformen la dicotomía Nosotros/Otros en un elemento reivindicativo, movilizador, organizador, que sume y no que reste.

La situación cambiante en la definición de los clasificadores, además de otras cuestiones metodológicas, hace que a pesar de las múltiples investigaciones no se cuente aún con un relevamiento exhaustivo de este grupo social y, menos aún, de evaluaciones microterritoriales como por ejemplo las repercusiones espaciales del clasificado y acopio en los asentamientos irregulares. Tampoco se cuenta con evaluación sistemática de los antecedentes de participación de clasificadores, en intentos de formalizar su actividad en torno de la gestión de residuos sólidos. A partir de esta constatación, se asume que es necesario un tipo distinto de aproximación investigativa, que se desarrolle simultáneamente con la puesta en marcha de una experiencia piloto de gestión de residuos. El monitoreo permanente y participativo de esta experiencia, y su comparación con otras formas de actuación y organización, es fundamental.

No se puede afirmar que los clasificadores conformen una “subcultura” en la ciudad de Montevideo. Sus prácticas e ideologías laborales no son “extrañas” a la cultura dominante en nuestro país. Quizá lo que llame la atención, y molesta a los observadores externos, es un vínculo distinto con la basura, generado en la mayoría de los casos por la necesidad y las condiciones precarias para la tarea. A este respecto se podría hablar de tres miradas proyectuales hacia los clasificadores, según el antropólogo argentino Francisco Suárez:

“Si nosotros vemos a los cartoneros como los que afean la ciudad o los que rompen las bolsas, podemos estar cerca de un discurso represivo. Si los vemos como aquellos ciudadanos desamparados, quizás podamos generar una política de contención (...) Ahora si nosotros vemos el potencial de su trabajo en relación con la recuperación de residuos, la cosa cambia”. (*Anguita, 2003: 87*)

Se sugiere retomar y potenciar la imagen del clasificador-reciclador como sujeto de la producción, que acompaña la simultánea transformación del concepto de “basura” en “materia prima utilizable”. Una tendencia que ha tenido su punto de inflexión en vida del Padre Cacho y su defensa del trabajo del antiguo “hurgador” como útil para la sociedad uruguaya en su conjunto.

“Se quejan de la invasión a la ciudad y de la visión de miseria que le dan al turista. ¡Hipócritas! Debieran quedar agradecidos ante este humilde trabajador que luchando por sobrevivir, ayuda a la sobrevivencia de todos y es el profeta de la ciudad futura”. Padre Cacho. (*Zibecchi, 1993*)

Las organizaciones que trabajan con clasificadores alcanzan una representatividad limitada en términos cuantitativos. En términos territoriales, la Organización San Vicente actúa en un espacio urbano delimitado, aunque a través de los convenios con la IMM expande su experiencia hacia otras locaciones. La UCRUS tiene una vocación de extensión territorial, pero en los hechos ha concentrado sus esfuerzos en la cantera de Felipe Cardoso a partir del inicio y resolución del conflicto con la IMM. Otros proyectos mediados por ONG no alcanzan los niveles de acción de estas dos organizaciones, pero no deberían ser excluidos en la búsqueda de soluciones. La heterogeneidad organizativa y de participación de los clasificadores es una ventaja en el momento actual para encarar un nuevo modelo de gestión de residuos sólidos urbanos, que debería ser contemplada en el futuro plan director metropolitano.

Desde el punto de vista económico, a corto plazo (próximos 5 años) habría que pensar estrategias de subsunción formal al capital industrial (en contra de las formas de subsunción indirectas hoy presentes en la informalidad), que permitan mejorar las condiciones de trabajo de los clasificadores, al tiempo que mantengan una cierta independencia en su labor. En este sentido, hay que iniciar o reforzar los vínculos de las organizaciones de clasificadores con el capital industrial nacional incentivando desde el estado (local y nacional) aquellas industrias que permitan la mejoría del trabajo de los clasificadores-recicladores de forma directa o indirecta, en alguna de las etapas de la recuperación de residuos domiciliarios no orgánicos.

Un presupuesto básico de las recomendaciones es el inicio de la superación de dicotomías conceptuales al observar la gestión de residuos sólidos urbanos en general y la situación de los clasificadores en particular. El uso de pares opuestos como económico/social; técnico/social; formal/informal; vecinos/clasificadores lleva a posturas conservadoras. Esto parece la consecuencia lógica de la fragmentación del conocimiento y las organizaciones según “sectores” de la realidad, que sin embargo, mediante un análisis menos prejuicioso, muestra que los clasificadores son vecinos de la ciudad y algunos vecinos podrían ser clasificadores. La economía formal se desarrolla gracias a la informalidad y viceversa. Las soluciones técnicas se producen en un contexto de ideas acerca de lo social, no son políticamente neutras. Las resoluciones

de los conflictos sociales abren o cierran opciones técnicas. No se niega lo operativo de ciertas dicotomías para la organización del pensamiento y la acción, pero quien utilice las mismas para quitarse de encima responsabilidades no hará más que alejar la oportunidad de hallar soluciones a los problemas que preocupan.

1.3. De los actores vinculados a

la gestión de residuos El objetivo de este eje temático es realizar una aproximación preliminar y sintética a un mapa de actores involucrados en la gestión de RSU de Montevideo. Es una forma de sintetizar la información que aparece desarrollada en los diversos ítems de este estudio. La finalidad de este mapeo es señalar aquellos actores sociales preponderantes para futuros estudios de evaluación de la gestión de RSU y proyectos de mejoramiento. Su jerarquización está dada por su permanencia en la temática a lo largo del período en estudio, así como su lugar como nodo de mediación entre los distintos actores. Las organizaciones están agrupadas según el sector social correspondiente: gubernamental, sindical, ONG, educativo, internacional y se identificó una entidad de coordinación, así como un grupo de actores invisibles o no organizados.

1.3.1. Los actores y su evolución,

período: 1985-2003 La Tabla N° 2 muestra el ingreso, permanencia y retiro de distintos actores en el escenario de la gestión de residuos sólidos urbanos de Montevideo, en el período que va desde el fin de la dictadura al presente. Las fuentes de información son variadas, desde publicaciones e informes técnicos hasta testimonios orales. Es una primera aproximación que busca identificar los principales actores del presente sin perder de vista sus antecedentes, para una mayor comprensión de los vínculos contemporáneos.

Los actores son agrupados según su naturaleza gubernamental y no gubernamental, internacional y nacional-municipal. Dentro de los no gubernamentales, clasificamos según sean sindicales, ONG (“Sociales”), instituciones educativas (se incluye la UDELAR) o entidades empresariales. Asimismo, se menciona la presencia de actores “invisibles” por su frágil organización o informalidad, caso de la mayoría de los clasificadores y los pequeños depósitos de residuos clasificados.

El período se divide en 4 subperíodos que responden a los principales momentos-bisagra identificados en la práctica de gestión de RSU, a partir de cambios principalmente motivados por la IMM (ver ítem políticas públicas).

Tabla 2. Mapa de actores - Períodos de actuación

Actores	Períodos			
	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Gubernamentales				
IMM				
Junta Departamental de Montevideo				
OPP				
MVOTMA-DINAMA				
Sindicales				
PIT-CNT				
ADEOM				
UCRUS				
Sociales				
Org. San Vicente - Obra Padre Cacho				
EMAUS				
IPRU				
ACJ				
Gurises Unidos				
Mov. Tacuru				
IELSUR				
CPP				
Aldeas Infantiles				
CUI				
CEMPRE				
Educativos				
Fac. Veterinaria - UDELAR				
APEX-UDELAR				
CEP Consejo Educación Primaria				
CLAEH				
Empresariales				
COOP. Nibo Plast				
COOP. La Aurora				
Fábricas Reciclatoras	1		2	
SUR				
CONAPROLE-CONAPAC				
CIU-CFBAC				
Coop-GRAMIC				
PTI - Microempresas				
Internacionales				
OEA				
BID				
PNUD				
Coordinación y Asesoría				
Grupo Ambiental Montevideo				
Invisibles				
Clasificadores no organizados				
Pequeños depósitos				

(1) IPUSA, PAMER, LIBERTAD, LA URUGUAYA, WERBA, FINMETAL, INLASA (IMM 1988)

(2) IPUSA, PAMER, CARTONERA PANDO, MAPLE VILA, IMPOREX, COCA COLA, FILMETAL, WOLFF, WERBA, BERBEJILLO, ALCAN, SINER, FANAPROQUI, FANAESA.

De la tabla anterior se desprende que 9 de los actores identificados han sido protagonistas, aunque con disímil peso y decisión, durante todo el período en estudio: IMM, Junta de Montevideo, OPP, ADEOM, OSV, Facultad de Veterinaria, BID, clasificadores no organizados y pequeños depósitos.

No obstante, vale aclarar que en el caso de la IMM, ha habido cambios de organización interna durante el período, con lo cual el nombre del departamento, división y secciones que han estado involucradas en el tema de gestión de RSU ha variado según el subperíodo. No queda claro cuál es el grado de acumulación de información y experiencia durante estos cambios. Aparentemente, la posible acumulación depende de que algunos técnicos y funcionarios municipales queden vinculados a la actividad, más que a una revisión profunda de los antecedentes antes de encarar nuevos desafíos en materia de proyectos y programas.

La Junta de Montevideo ha acompañado la discusión y aprobación de decretos municipales fundamentales como el permiso provisorio para que los clasificadores puedan recolectar basura domiciliaria (1990) o más recientemente, su participación en la firma del convenio IMM-UCRUS por el predio de clasificación junto con la Usina de Felipe Cardoso (2002).

La OSV se ha consolidado como la principal ONG que trabaja con clasificadores. Diversos testimonios muestran cambios en las metas y forma de funcionamiento, con el año 1992 como momento de transición, por la muerte de su antiguo director el Padre Cacho. A partir de 1996, queda claro su lugar preponderante en la articulación entre IMM y los clasificadores como grupo objeto de políticas ambientales (saneamiento; barrido), en lo que un experto denominó el pasaje de una “relación no mediada” a una “relación contractual” entre el gobierno municipal y el grupo social.

El BID ha quedado como el único organismo financiador y promotor de medianos y grandes proyectos. Los clasificadores no organizados han aumentado su número y formas de trabajo (ver ítem de Clasificadores). De los demás actores permanentes, no se cuenta al día de hoy con información que permita analizar su evolución particular.

Por otro lado, en el último subperíodo, encontramos otras 20 organizaciones o instituciones con más o menos trayectoria en la temática de gestión de RSU. El panorama es variado y con un número creciente de vínculos interinstitucionales. Se puede resaltar los siguientes aspectos: la existencia e ingerencia de la DINAMA, la formación de la UCRUS, el aumento de ONG involucradas, así como mayor participación del sector empresarial formal, con la notoria formación de CEMPRE.

La existencia del GAM, como organismo asesor fuera de la órbita orgánica municipal (GAM) es también un punto a tener en cuenta, como antecedente de las nuevas formas de participación para la gestión de RSU. La formulación del capítulo sobre RSU, en la última Agenda Ambiental Montevideo para el quinquenio 2002-2007, muestra el intento de la sociedad capitalina de acercar a los distintos actores en ámbitos de autonomía con respecto a lo estatal y político-partidario.

1.3.2. Conclusiones La descripción del mapa de actores es un instrumento que permite identificar qué organizaciones e instituciones se involucran en la temática particular de la gestión de residuos sólidos de Montevideo. Esta primera aproximación, aún parcial como resultado del corto período de trabajo, muestra un espacio de actuación variado y con un creciente número de vínculos y mediaciones. Los sectores sociales representados son gubernamentales, tanto municipales como nacionales; ONG de tamaño y alcance diversos pero que concentran las actividades en algunas mayores; el sector sindical y empresarial. Las instituciones educativas tienen un papel marginal y es incipiente el trabajo de un grupo de coordinación como el GAM.

En cuanto a la evolución general del mapa de actores por subperíodos, se señaló el aumento de la diversidad de actores, probablemente acompañando el aumento tendencial de los RSU, su importancia económica creciente, las estrategias municipales y ministeriales de actuación y la problemática social que acompaña su gestión (i.e. multiplicación de clasificadores urbanos).

Según la información recabada y analizada acerca de los vínculos entre actores, podemos afirmar que la red de relaciones actuales tiene cuatro polos de mayor importancia que le dan su densidad: los organismos gubernamentales; los sindicales, PIT-CNT Y UCRUS; la ONG OSV y los clasificadores no organizados. Esta consideración no excluye la importancia de los demás actores, pero señala quiénes deberían ser el centro de atención de un futuro trabajo de evaluación.

2. Definición de lineamientos y

propuestas de actuación La posibilidad de estar construyendo un espacio institucional, con la finalidad de avanzar en un proceso colectivo de identificación y análisis de posibles alternativas para una gestión integral y sostenible de los residuos sólidos urbanos de Montevideo, constituye, sin lugar a dudas, el principal producto de este Proyecto de la COSOCO, al menos, en relación con lo esperado del Resultado Nº 2. El mismo está integrado por la Unión de Clasificadores de Residuos Sólidos Urbanos, la Intendencia Municipal y la Junta Departamental de Montevideo, la Central de Trabajadores PIT-CNT junto con la Universidad de la República y abierto a la participación de todos los actores e instituciones relacionadas.

La anterior afirmación se realiza más allá de reconocer que en los últimos 10 y 15 años se han generado algunas iniciativas para la conformación de ámbitos institucionales, con la finalidad de tratar el tema de la gestión de los residuos sólidos urbanos. Tales iniciativas han tenido una variada integra-

ción y participación, así como un peso muy asimétrico de actores e instituciones. Sumado a esto, existió una diferencial capacidad de convocatoria e incidencia en las decisiones que los órganos competentes fueron adoptando. Los casos o experiencias con mayor significación y continuidad en esta materia lo constituyen:

- Por un lado, el Grupo Ambiental Montevideo (GAM) de actuación departamental centrado en los aspectos de gestión de residuos de competencia municipal. Su creación se da por Resolución Municipal fue en el año 2000²⁹.
- Por el otro, la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente COTAMA, que funciona en la órbita del DINAMA-MVOTMA, creada por ley en 1990³⁰, con actuación a escala nacional y con atención en aquellos residuos cuya gestión se ubica fuera de la competencia municipal (industriales y peligrosos, hospitalarios).



Sin embargo, el sector de los Clasificadores, en ninguno de los ejemplos señalados, ha tenido una representación y participación con los niveles de protagonismo que adquieren en este proyecto universitario. Tampoco en la Universidad se reconocen antecedentes de iniciativas con la finalidad de abordar la gestión integral de residuos sólidos urbanos desde la perspectiva de la inclusión social, donde este sector tuviera un espacio de consideración y participación real en estudios o investigaciones similares.

El carácter singular y novedoso de la experiencia generada en el desarrollo del Proyecto COSOCO está marcado por la obtención de un producto principal: la constitución de un espacio de análisis y discusión colectiva. Esta singularidad está signada por los actores sociales e institucionales participantes y sus roles en la gestión de residuos, así como por el tipo de abordaje conceptual y metodológico promovido por el estudio. Variadas expresiones de los actores en las reuniones y talleres desarrollados avalan lo señalado. En particular, se rescata lo expresado por uno de los representantes de la UCRUS en la presentación de COSOCO el 10/12/02: “es la primera vez que podemos participar de manera directa como clasificadores en un proyecto que nos

29 Res. Nº 1888/2000 del Intendente, el cual, ya se dio cuenta en el punto anterior del documento.

30 Ley Nº 16112 de mayo del 90 donde se crea el MVOTMA.

involucra y por eso agradecemos a la Universidad la posibilidad de ser escuchados en nuestros problemas y propuestas y en la búsqueda de soluciones con todos los que tengan que ver con este tema...”. Similares consideraciones para lo expresado por el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la JDM, en ocasión de la reunión final del proyecto (23/12/03 en Farq), al destacar: “la importancia de una mesa de diálogo donde participan las ‘personas que meten la mano en la basura’, los técnicos y los decisores políticos”.

2.1. Lineamientos para identificar

propuestas de actuación La identificación de criterios y lineamientos específicos para la formulación de eventuales propuestas de acción, que posibiliten avanzar en un nuevo estilo de gestión de los residuos sólidos urbanos de Montevideo, demanda la formulación de una política global, que entre otros aspectos, incorpore la perspectiva territorial y promueva la inclusión social de los Clasificadores. Vale recordar que la inexistencia de una política así formulada fue una hipótesis central de partida del Proyecto, luego verificada en su desarrollo y aceptada en forma explícita por todos los actores e instituciones que se relacionaron con el mismo.

Por lo tanto, el punto de arranque asume el marco conceptual de referencia presentado en el acápite Nº 2, donde sintéticamente se postula que la gestión integral y sustentable de los residuos sólidos urbanos debe basarse en:

- El uso de una escala de diferentes opciones de recolección y tratamiento.
- La promoción del compromiso y participación de todos los actores involucrados.
- El reconocimiento de las interacciones entre el sistema de manejo de residuos y otros sistemas relevantes, como saneamiento, tránsito.
- La necesidad de adoptar nuevos enfoques para los procesos de gestión, multidisciplinarios e intersectoriales.

En relación con ese marco conceptual, se asume que la elaboración y adopción de una política, así como la implementación de programas y proyectos dirigidos a la gestión integral y sustentable de los residuos sólidos urbanos, constituye un objetivo-meta, aún pendiente. La misma debería, a la vez que dar cuenta de la diversidad territorial del departamento, propender a la inclusión social, el trabajo y la producción.

Más allá de la anterior constatación, la adopción consensual de un marco conceptual de referencia para la gestión de residuos sólidos urbanos, aunado a los productos obtenidos del proceso de sistematización de los antece-

dentés, junto con los aportes de las entrevistas y de los talleres con actores, permite avanzar en la identificación de algunas propuestas de actuación y en el señalamiento de algunos temas pendientes de profundización. Todo ello, aportando a la construcción colectiva de la política en la materia.

Cabe acotar que, las propuestas puntuales que se formulan sólo pretenden marcar un camino, una línea de actuación posible, complementaria de otras experiencias en curso, con la finalidad de enriquecer la necesaria definición de una política general. A tales efectos, se destacan tres constataciones básicas que junto con dos ideas-fuerzas u orientaciones, enmarcan las propuestas de actuación específicas.

2.1.1. Tres constataciones básicas

- Reconocimiento de la existencia y coexistencia de múltiples y diversas escalas de recolección, transporte y manejo de residuos sólidos; con variados niveles de logros y resultados, en lo social, en lo ambiental y en la eficiencia de los servicios. Estas escalas abarcan desde las tradicionales del camión recolector domiciliario su transporte y disposición en vertedero o enterramiento, hasta los actuales contenedores, los servicios especiales; la tercerización de procesos de barrido y recolección por empresas o por ONG. También se ubican procesos de separación, clasificación y recolección selectiva, muy diversos y poco articulados, desde los contenedores para envases plásticos, a la colecta mediante el nuevo mobiliario urbano y campañas específicas (bolsa de leche, papel, pilas, otros). La recolección por clasificadores reconoce múltiples modalidades, carros con caballo y manuales, bicicletas, entre otros. Además, se reconocen nuevas formas de participación de clasificadores, desde aquellas mediadas por las ONG hasta otras que reconocen las formas recientes de organización sindical y los ubican como protagonistas directos, siendo el caso de la cantera de Felipe Cardoso, el más emblemático y consolidado.
- Reconocimiento del fuerte incremento de la población de clasificadores junto con la heterogeneidad y diversidad de sus características socio-culturales. Se asume un contexto económico y social del país donde se acentúan los niveles de segregación y fragmentación socio-urbana y la precarización e informalidad laboral, además la permanencia de esta situación que no presentaría cambios de entidad en el corto plazo. Junto con ello, se reconocen iniciativas de nuevas formas de organización de los clasificadores como la sindical, pero que aún presentan muy bajos niveles de cobertura, por lo cual la enorme mayoría no pertenece ni se relaciona con ninguna forma de asociación u organización.
- Reconocimiento de que, el reciente inicio de Consultoría para la elaboración del Plan Director de Residuos Sólidos para el Área Metropolitana de Montevideo

plantea un nuevo escenario para la definición de las políticas municipales en la materia. Por un lado, éstas deben reconocer la escala metropolitana del proceso de gestión lo cual aportaría a la sustentabilidad ambiental de las políticas y programas de gestión y, por otro, reconocer la múltiple competencia institucional del proceso, tanto de ámbitos nacionales, OPP y MVOTMA, como departamentales, IMC e IMSJ, todo lo cual adiciona complejidad a los ya dificultosos procesos de gestión de residuos en Montevideo.

2.1.2. Ideas-fuerzas u

orientaciones Con carácter preliminar, y quedando sujetas al seguimiento continuo en su implementación, un par de ideas-fuerzas sustentan las propuestas, orientando las acciones, las cuales, a su vez, constituyen un “pretexto” para el desarrollo y concreción de aquellas ideas.

- Promover el aumento sostenido en los volúmenes de residuos domiciliarios y comerciales, que son sometidos a manejo diferencial, pre-clasificado en origen; de este modo, se facilita la actividad del clasificador y se aumenta y valoriza la capacidad general de obtener residuos que se reusan o reciclan. Asimismo, se favorece el manejo del transporte y los procesos de disposición final.
- Promover modalidades de nucleamiento y formas de organización de los clasificadores, apelando a la creatividad, en cuanto a la diversidad de formas posibles; para ello resultará sustantivo el reconocimiento de la base territorial del clasificador, tanto en su residencia como en los sitios o rutas de trabajo.

2.2. Propuesta de actuación En el proceso de interacción con los actores, atendiendo a los resultados de la sistematización y análisis de los antecedentes, en el proyecto se identificaron y acordaron algunas propuestas de actuación. Su efectiva implementación permitirá avanzar en el desarrollo de las ideas-fuerza antes señaladas, contribuyendo, en última instancia, a la futura definición de una política de gestión de residuos sólidos en Montevideo.

2.2.1. Promoción de un nuevo espacio de actividad en el oeste

de Montevideo Se parte de la existencia de dos importantes núcleos territoriales donde se localizan actividades de clasificación y manejo de residuos, en Montevi-

deo, con importante participación del sector de clasificadores. El más antiguo y de mayor concentración de población de clasificadores es el que se ubica en el CCZ Nº 11, en la cuenca de la cañada Casavalle y Aº Miguelete. Las actividades desarrolladas en ese territorio se encuentran muy vinculadas e influidas por la actuación histórica del Padre Cacho y el posterior accionar de la ONG San Vicente. También ha sido el sector más atendido por la Intendencia, ensayando distintas modalidades de actuación, directa y vía convenios con ONG, modalidad que se ha ido expandiendo en los últimos años, transformándose en la principal.

El otro sector territorial de concentración de actividades de clasificación se ubica al este de la ciudad, en torno del vertedero municipal de Felipe Cardoso. Allí también existe una antigua actividad de clasificadores, pero que adquiere presencia y formalización luego de largos conflictos, hace poco más de un año, con un acuerdo de funcionamiento entre el UCRUS y la IMM.³¹ Se trata de una situación singular en tanto es la única de relación directa, no mediada, entre la IMM y los clasificadores organizados, en este caso bajo forma de sindicato. Otro rasgo distintivo de este caso es la presencia de una suerte de ámbito de articulación y seguimiento del convenio, conformado por el PIT-CNT y la Junta Departamental de Montevideo.

En síntesis, por un lado, se reconocen los espacios territoriales señalados que presentan diverso origen, antigüedad, formas de funcionamiento, niveles de integración de clasificadores, variados resultados; por el otro, asumiendo la fuerte localización de población de clasificadores en el Oeste de Montevideo, (Casabó, Cerro Norte, La Teja, Paso de la Arena), se plantea la necesidad y oportunidad de concebir un tercer ámbito territorial para la actividad del clasificador ubicado en el oeste de la ciudad. Allí se propone generar una nueva experiencia, donde las modalidades de operación y funcionamiento, así como los objetivos específicos, serán concebidos y definidos desde lugares y procedimientos distintos. Por tanto, desde la elaboración del proyecto se plantea:

- La definición de un nuevo espacio para el nucleamiento e integración de clasificadores que, bajo formas organizativas que se construyan, comiencen un proceso colectivo de asociación y producción, en el que se puedan desarrollar actividades diversas como: clasificado; acopio, comercialización, cría de animales y otras que puedan incorporarse según los avances y resultados que se obtengan.
- La selección del sitio, así como la definición de las bases y reglas de operación y funcionamiento, se realizará de manera participativa y en consulta con los actores de la zona que estén involucrados, desde vecinos, ONG, Comisiones Barriales, entre otras. Este espacio, debidamente acondicionado y con un proceso diferente de promoción, creación y gestión a los actuales, permitirá reconocer y evaluar otros tipos de experiencias complementarias a las existentes, enriqueciendo y aportando diversidad a la futura definición de políticas.

31 Ver Anexo Clasificadores, Acuerdo UCRUS-IMM.

- La promoción, la convocatoria y el protagonismo de este nuevo desarrollo socio-productivo de construcción colectiva será por parte de la UCRUS y la IMM. Asimismo, atendiendo al enfoque de base territorial y al alcance social del proyecto, se plantea que la UCRUS participe a través del Cantón Casabó, núcleo original del sindicato y por la IMM asuma el Departamento de Descentralización en cuyo ámbito se inscriben los proyectos sociales. Se propone ubicarlo en el ámbito de la División Oeste, en el área de Residuos Sólidos.

2.2.2. Promoción de procesos de separación en origen o pre-

clasificado de residuos Partiendo del supuesto básico que, la clasificación en origen es uno de los objetivos esenciales de una política integral de residuos sólidos y, por tanto, es deseable en todas las escalas de manejo de los mismos, es fundamental estimular estos procesos a nivel domiciliario y comercial. A tales efectos, se pueden identificar ámbitos donde potencialmente se desarrollarían con mayor probabilidad de éxito este tipo de clasificación.

Varios estudios anteriores, así como antecedentes de actuación específica, promovidos o desarrollados por la IMM o en acuerdo con actores sociales y empresariales, avalan la factibilidad real de promover procesos de clasificación domiciliaria de residuos en distintos sitios con nucleamiento de población, como los complejos habitacionales y cooperativas, donde existen mínimos niveles de organización comunitaria. Por tanto, desde el proyecto, se acuerda promover tales procesos, en concordancia con las ideas-fuerza que fueron expuestas.

En tal sentido, se identifican tres grupos de actores principales con roles diferenciales, para asumir los procesos de clasificación o separación domiciliaria en este tipo de núcleos urbanos.

- Los vecinos de los complejos habitacionales o cooperativas y su organización natural; con tareas de clasificación de los residuos en sus domicilios según posibilidades y modalidades acordadas entre todos los participantes: vecinos, UCRUS y CCZ.
- Los clasificadores que, de manera corriente van a los Complejos habitacionales; procurando que el retiro o levante de lo clasificado se realice de manera organizada bajo formas o modalidades que acuerden; para ello estarán apoyados por la UCRUS que tendrá un rol decisivo en la promoción de la organización de los clasificadores de cada complejo o cooperativa.
- Los órganos de gobierno local y los CCZ's que correspondan; desde un encare de política social, asumiendo un rol de articulación entre los vecinos

y los clasificadores; de promoción, difusión y educación, así como la necesaria articulación con la DLU-IMM, promoviendo el monitoreo local de las experiencias.

2.2.3. Instalación de un Observa-

torio de experiencias territoriales La complejidad de situaciones generadas con relación a la gestión de residuos sólidos, y particularmente, de las tres experiencias territoriales (las dos existentes y la propuesta), demanda la creación de un espacio intersectorial que asuma:

- La observación responsable y objetiva de los procesos.
- El registro transparente de acciones y resultados.
- La información y comunicación democrática de resultados y conclusiones.

Todo ello con la finalidad de aportar a la construcción colectiva de una política de residuos sólidos urbanos de Montevideo.

En esa dirección, el Proyecto plantea la creación de un Observatorio Intersectorial, integrado inicialmente, por la IMM, a través de la División Limpieza Urbana y el Dpto. de Descentralización, la UCRUS, la Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT-CNT, las Comisiones de Ambiente y Planificación Urbana de la Junta Departamental, Comité de Limpieza de ADEOM, Organización San Vicente y otras ONG involucradas, CEMPRE y la Universidad de la República.

Su objetivo inicial es la observación, registro y comunicación de resultados en relación con los tres modelos territoriales de actuación (Oeste-Centro y Este), identificando potencialidades y restricciones de los mismos.

A esos efectos, se plantea una fase inicial de funcionamiento que no abarque más de un año de actuación, con la finalidad de poder evaluar la pertinencia y resultados de esta observación conjunta de tan complejos procesos. Para su operación, los actores sociales del Proyecto plantearon en su oportunidad que la responsabilidad técnica del funcionamiento del Observatorio radique en la Universidad de la República.

2.2.4. Integración de Redes de Ciudades y fortalecimiento de

Redes de Clasificadores Desde el año 2000, viene funcionando un programa de “Gestión integral de residuos sólidos”, que asocia y coordina la actuación de

ciudades de América Latina y el Caribe, con el apoyo del Programa de Gestión Urbana PGU y de IPES, Promoción del Desarrollo Sostenible. La coordinación del Grupo es ejercida por la ciudad de Porto Alegre. En ese contexto de cooperación interciudades se propone:

“La gestión integral de residuos sólidos, desde la perspectiva del PGU-ALC y sus socios, está basada en la equidad, en la medida en que todo ciudadano debe ser atendido adecuadamente con respecto a los residuos; la efectividad, entendida como el hecho de que todo residuo debe ser recolectado y dispuesto sanitariamente; y la eficiencia, es decir que los residuos deben manejarse con la mayor efectividad y al menor costo, utilizando la menor cantidad de recursos posibles.”

En consecuencia, dado los niveles de coincidencia entre lo propuesto por el proyecto de PGU-ALC y los objetivos del Proyecto, se plantea la incorporación activa del municipio de Montevideo en el citado grupo de ciudades, dado las ventajas derivadas de coordinaciones y cooperaciones en estos ámbitos. Se asume que sería un espacio de intercambio favorable, acorde al marco conceptual adoptado por el proyecto.

De manera complementaria, los clasificadores de algunas ciudades del Mercosur, realizaron en Caxias el 1º Congreso de Catadores-Clasificadores, en enero de 2003. Allí participó una amplia delegación de la UCRUS, el PIT-CNT y representantes de la IMM. Atendiendo a los resultados y objetivos del encuentro, se entiende pertinente plantear la creación de:

Una Red de Organizaciones de Clasificadores, Cartoneros o Catadores para la cooperación e intercambio de experiencias, información, modelos, escalas de gestión de residuos en ciudades de la región. Las incipientes relaciones que se han establecido entre experiencias de clasificadores de Caxias, Buenos Aires y Montevideo, constituyen una iniciativa para pensar a futuro una agenda para el desarrollo de esta propuesta. El Observatorio antes propuesto podría ser un ámbito para contribuir en la dirección de estas redes de integración de ciudades y de clasificadores. Por su parte, se han establecido contactos para el posible intercambio de estudios e investigaciones a nivel universitario, desarrolladas en la materia, integrando así a la red de ciudades y clasificadores, la cooperación universitaria regional.

2.2.5. Definición de nuevos estudios Tal como se analizó en el ítem correspondiente, la situación cambiante en la definición de los “clasificadores”, además de otras cuestiones metodológicas, determina que a pesar de las múltiples investigaciones no se cuente aún con un relevamiento exhaustivo de este grupo social y menos con evaluaciones territoriales, como las repercusiones espaciales del clasificado, en los asentamientos irregulares.

Dicha situación se asocia a la concepción transhumante del espacio, con un centro básico que es su residencia, y una construcción a partir de los recorridos que realizan en las tareas de recolección y transporte del residuo. La amplia mayoría realiza las actividades de clasificado en la vivienda, donde se concentran las tareas de clasificado y acondicionamiento de materiales, así como las derivadas de éste, cría de animales, caballerizas, presencia de carros, entre otras.

Por su parte, la movilidad del carro, se asocia a la movilidad del “trabajador” y “consumidor” multifacético. El espacio para los clasificadores no es concebido como una abstracción, un escenario, sino como un ambiente lleno de oportunidades, personas y objetos, que tiene que ser constantemente reconstruido. Es un espacio social o “lugar”.



En consecuencia, la actividad socio-productiva del clasificador plantea la necesidad de avanzar en el conocimiento acerca de las siguientes cuestiones:

- Impactos y transformaciones ambientales en sus diferentes dimensiones, ecológicas, sociales, económicas, culturales y diversas escalas territoriales de manifestación. Estudios de esta naturaleza permitirán, avanzar en el conocimiento del uso de suelo derivado de esta actividad, de la vivienda, su localización, antigüedad, extensión de suelo utilizada para el desarrollo de las tareas, la relación con el asentamiento como espacio inmediato de convivencia, entre otros aspectos.
- Completamiento del mapa de actores que alcanzó un primer nivel de avance en esta investigación, lo cual implicará la realización de un estudio sistemático de las relaciones entre los distintos actores sociales involucrados que permita la descripción de la red vincular. Para ello, sería necesario elaborar una matriz en la cual se identifiquen qué organizaciones están vinculadas, cuál es la fortaleza del vínculo, qué actividades concretas lo reproducen y cuál es la jerarquía entre las organizaciones.

Registro bibliográfico

Chabalgoity, M. y otros.
"Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción". **Pampa**. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 2, n° 2, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 37-84).

Bibliografía

- Anguita, Eduardo** (2003): *Cartoneros, Recuperadores de desechos y causas perdidas*. Argentina.
- CEMPRE-IPT** (1998) *Manual de gestión de residuos sólidos urbanos*.
- CEPAL-GTZ** (1997): *Gestión Ambientalmente adecuada de residuos sólidos. Un enfoque de política integral*. Hernán Durán de la Fuente, Compilador. Chile.
- IMM-PNUD** (1986): *Reciclaje de Residuos con hurgadores en el sector informal de Montevideo*. María Clara Echeverría; Consultora.
- IMM-UAPE** (1988): *Reciclaje de Residuos y Recolectores de la ciudad de Montevideo. Propuesta de soluciones*. Juan Carlos Fortuna.
- IMM-OPP-BID** (1992): Plan Director de Saneamiento del Departamento de Montevideo. PDSM 8 Residuos Sólidos y Desechos Industriales. Equipo Consultor.
- IMM (Unidad Central de Planificación)** (1993): *Relevamiento de Normas de Relevancia Ambiental de aplicación en el Departamento de Montevideo*.
- IMM-PNUD** (1994): *Clasificación y Reciclaje de Residuos Sólidos*. Proyecto URU 91/008. Asistencia Preparatoria /Primera Etapa.
Consultora URBIENTE. Brasil.
- IMM-PNUD** (1996): *Clasificación y Reciclo de Residuos Sólidos*, Tomo I y II. Proyecto URU 91/008Asistencia Preparatoria / Segunda Etapa, Ing. I. Gonzalez, Coordinador Equipo Consultor.
- IMM** (1998): Plan Montevideo.
- IMM-PNUD** (2000): *Úselo y tírelo... para que otros lo reciclen*. Proyecto URU 91/008 Asistencia Preparatoria / tercera etapa. Ing. I. Gonzalez, Coordinador Equipo Consultor.
- IMM-GEA** (2000): *Agenda Ambiental de Montevideo*.
- IMM, BID** (2002): Saneamiento Urbano de Montevideo y Area Metropolitana III. *Plan de Acción de Emergencia. Informe Final*. J.H.Penido; consultor. 948/OC-UR.
- IMM-OSV** (2002): *Censo de Clasificadores de la Ciudad de Montevideo*. Gustavo Sención.
- IMM-GAM** (2002): *Agenda Ambiental de Montevideo 2002-2007*.
- OPS-OMS-MVOTMA** (1996) *Análisis sectorial de residuos sólidos en Uruguay*. Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud.
- OPP-BID-OEA** (1990): Estudio Ambiental Nacional. *Algunos aspectos de la problemática de los residuos sólidos en Montevideo*. Ben Hur Luttenbarck; Consultor.
- OSV** (1998): *Investigación Participativa. Cotidianidad y cambio en el manejo de residuos en las llamadas zonas marginales*. Ma. Inés Cáceres. IMM-CIID.
- UCRUS** (2002/2003): Documentos varios.
- ZIBECCHI, Raúl** (1993): *La basura nuestra de cada día*. Tierra Amiga N° 16.