

“Reporte sobre la situación actual del sector residuos sólidos y clasificadores en el marco de las actividades desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social”

Ec. Carolina Villalba

30 de junio de 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Caracterización de los clasificadores	4
A. Caracterización de los clasificadores del interior	4
B. Caracterización de los clasificadores de Montevideo	5
El ingreso económico de los hogares clasificadores.	5
El mercado de reciclaje.	6
Exclusión y pobreza en los clasificadores. Principales características socioeconómicas y principales amenazas e impactos ambientales.	7
Estrategia de Intervención del Programa.	9
A. Enfoque de coordinación del MIDES-PUC en general y en cada localidad.	9
B. Intervención del PUC en territorio	10
Instituciones y Personas.	10
Las actividades realizadas por MIDES-PUC en el último año	13
Contribución del PUC a reducción de la pobreza y enfoque de género.	19
Posibles socios e intervenciones en PUC	20

INTRODUCCIÓN

Este informe se enmarca dentro de la preparación de carpeta para FASE 1 de la Iniciativa de Pobreza y Medio Ambiente de PNUMA y PNUD en Uruguay.

La consultoría estuvo dirigida a la realización de un reporte que detalle la situación de los clasificadores en el país y fue llevada a cabo en colaboración directa con la Unidad PNUD-PNUMA del IPMA en Panamá así como con los oficiales de Ambiente y Pobreza en el PNUD Uruguay y el oficial representante del PNUMA en el país.

En tal sentido se realizó un primer borrador de trabajo que abordó la situación actual de la población que se dedica a clasificar residuos en Uruguay y entrevistas a expertos. Además se trabajó desde dentro del programa que se ocupa de este sector de la población y que funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

En este informe se detallan las actividades realizadas y propuestas a futuro por parte del Ministerio de Desarrollo Social y del Programa Uruguay Clasifica en la temática de residuos sólidos, pobreza e interrelación con otros actores institucionales a escala nacional y departamental. Así mismo se presenta una lista de personas organizaciones de la sociedad civil con las que el programa trabaja en todo el país.

El Programa Uruguay Clasifica (PUC) trabaja por la inclusión social, laboral y cultural de las personas que viven de la clasificación informal de residuos sólidos urbanos. Promueve “circuitos limpios” que permiten la recuperación de materias primas de alto valor, contribuyen con el cuidado del ambiente y formalizan el trabajo del clasificador, con garantías sanitarias y beneficios sociales.

Hasta mediados de 2008 el trabajo del PUC se centraba en Montevideo y Canelones. A partir de ese momento y en el marco de la aplicación de los fondos de FOCEM, el PUC comenzó a trabajar en el resto del país, con énfasis en los departamentos de frontera.

En este marco de trabajo es que se está en proceso de generar datos para lograr una caracterización más certera de los clasificadores del interior del país, a partir de los *estados de situación* de cada departamento así como de la aplicación de encuestas estadísticas a todos los clasificadores detectados en todo el país.

En este sentido, se está trabajando en la creación de una “línea base”, la cual se espera que esté finalizada en dos meses. Para esto se aplicaron encuestas a clasificadores en todo el país y con ello se están obteniendo datos certeros sobre ingresos, composición del hogar, características de la vivienda, características y etapas del trabajo y datos sobre la cría de animales por parte de los clasificadores de residuos.

No obstante ello, al momento, para el interior del país sólo contamos con datos del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en este aspecto.

Caracterización de los clasificadores

A. Caracterización de los clasificadores del interior

En el año 2005, el PANES identificó a 3.038 hogares clasificadores en todo el interior del país (1.022 en Canelones, 151 en Paysandú, 37 en Río Negro y 351 en Rivera).

En ellos se constató que la mediana de **edad** de las personas clasificadoras consideradas se ubica en los 34 años, mientras que la edad más frecuente es 17 años. El análisis por tramos de edad muestra que, los adolescentes (14 a 17 años) que se declaran clasificadores representan el 6,5% de este universo, los adultos jóvenes (18 a 29 años) el 29,7%, los adultos (30 a 59 años) el 54,4% y los adultos mayores (60 años o más) el 9,4%.

Con respecto a la **educación**, el perfil elaborado por el MIDES (por razones metodológicas, el MIDES no incluye a ninguna persona menor a 14 años de edad) muestra que el 77% de los clasificadores únicamente alcanzó a cursar el nivel de primaria, el 14,5% secundaria y el 8,4% enseñanza técnica, siendo prácticamente inexistente la incidencia de otros niveles educativos. En todos los casos, se consideran tanto a los que lograron aprobar el último nivel declarado como a los que no lo hicieron.

Si se analizan la cantidad de años aprobados, considerando todos los niveles educativos por los cuales pasaron los clasificadores incluidos en el perfil del MIDES (sumando los años aprobados en el último nivel alcanzado a los necesarios para completar los niveles requeridos para acceder al mismo), se encuentra que el 41,8% de los mismos únicamente completaron 5 años o menos.

En relación a la cobertura de **salud** que utiliza ésta población, 9 de cada 10 clasificadores se atiende en hospital o policlínica del MSP (90,3%). Le siguen las policlínicas municipales que son utilizadas por el 18,6% mientras que la incidencia de otras instituciones de salud es prácticamente inexistente.

Del total de clasificadoras consideradas, el 1,3% tuvo su primer hijo a los 13 años de edad, el 6,6% a los 14, el 15,7% a los 15, el 14,4% a los 16 y el 13,6% a los 17.

B. Caracterización de los clasificadores de Montevideo

En Montevideo se cuentan con datos del último censo de clasificadores realizado en 2008 por la Intendencia Municipal de Montevideo. Este censo es realizado por la intendencia a fin de que el clasificador obtenga su “carné de clasificador” y patente que le permite realizar su actividad en regla en la calle.

En el mismo el total de clasificadores censados fue de 5.013 personas, en su mayoría población joven (promedio de 40 años). Del total censado el 18% son mujeres y el 82% hombres. Sin embargo, y de acuerdo con el concepto de familia clasificadora del PUC¹, en base a la población censada, se estima que el total de personas en los hogares de clasificadores montevideanos asciende a 20. 612 individuos.²

Del total de censados, el 22% utilizan carro con bicicleta (carga promedio 73kg), 44% carros de tracción animal (carga promedio 300kg) y 28% de tracción manual (90kg).

La mayoría (más de la mitad: 56%) de los clasificadores realizan la tarea de recolección en la mañana; y tienen un promedio de días trabajados de 6 días a la semana. En cuanto a la antigüedad en la actividad, los datos indican que el 61% de la población registrada ingresó durante los últimos 10 años y el 39% tienen entre 11 y 61 años en la tarea.

Otras características destacables:

- el 65% de los clasificadores montevideanos están en pareja (unión libre o casados)
- el 99% tienen en promedio 6 años de educación.
- Casi el 70% se asisten en salud pública y el resto en policlínicas barriales

El ingreso económico de los hogares clasificadores.

Los ingresos económicos de los hogares clasificadores (que son difíciles de cuantificar con precisión debido a las condiciones de informalidad del sector) dependen del esfuerzo personal de sus integrantes, las condiciones en que realicen su tarea y su capacidad de negociación con el depósito barrial. Asimismo, logran, en cierta medida, cubrir algunas de sus necesidades con los objetos y materiales que recuperan para el autoconsumo: vestimenta, mobiliario, alimento para ellos y sus animales, etc.

Existen algunas estimaciones sobre ingresos de clasificadores (IMM, FICHTNER/ LK Sur – 2004) y todas estas estimaciones tienen como denominador común la dificultad que implica analizar los aspectos económicos de una actividad informal y la reticencia a brindar información por esta parte de la población que no siempre entiende pertinente exponer sus ingresos -ya que cuando han sido entrevistados, encuestados o censados no obtuvieron ningún beneficio concreto-. Por el contrario, muchas veces se han visto perjudicados luego de dar información a organismos públicos (por ejemplo: los censos siempre han ido acompañados de aumento de restricciones -calles, horarios, etc.- o del decomiso de sus carros durante la dictadura militar).

Tampoco en estas estimaciones se considera el resultado de la cría de cerdos, debido a los problemas que presenta el realizar una investigación sobre su impacto económico por las condiciones de ilegalidad en las que se lleva a cabo. Dicha actividad representa para los hogares de clasificadores criadores una suerte de “aguinaldo” con la venta de sus lechones a fin de año, pero también un fondo de seguridad

¹Ver definición de clasificador más adelante.

²Estimaciones PUC en base a Censo IMM 2008.

ante situaciones de emergencia o para hacer frente a imprevistos, vendiendo sus cerdos "fuera de temporada".³

Del análisis de los datos de los hogares clasificadores inscriptos en el PANES se desprende que la media de ingreso per cápita es de 474 pesos mensuales (MIDES – 2006, datos de todo el país) incluyendo todas las actividades económicas de todos los miembros del hogar mayores a 14 años.⁴

El mercado de reciclaje.

Las condiciones actuales en que los clasificadores realizan su trabajo configuran una clara explotación económica disfrazada de actividad independiente (Tirando del Carro, MIDES, 2006). Los principales beneficiarios son los sistemas de intermediación entre los clasificadores y las industrias recicladoras.

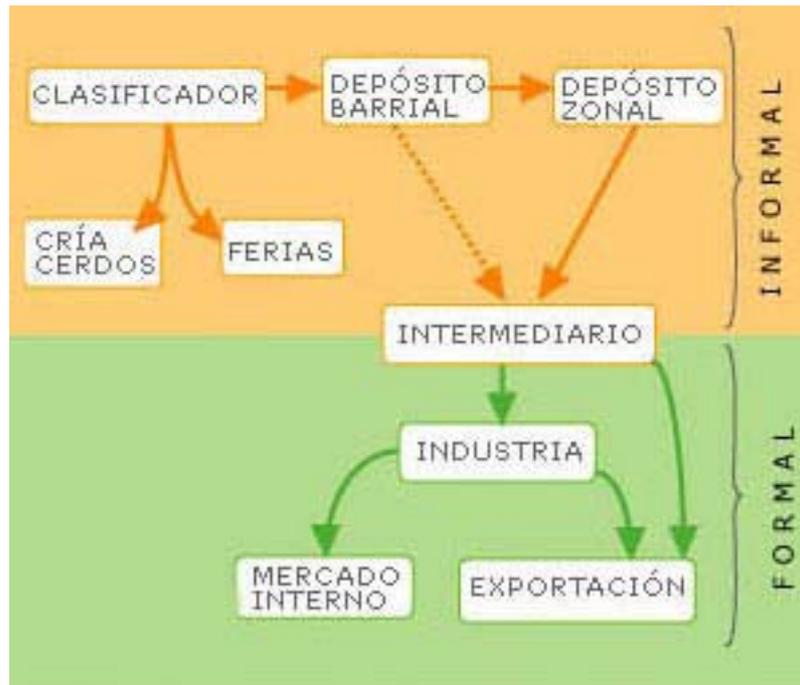
En la cadena de intermediación (desde los depósitos informales hasta los de mayor tamaño y organización) se aumenta en dos, tres y hasta cuatro veces lo que recibe quien realizó todo el esfuerzo y asumió todos los riesgos (sanitarios, laborales, de seguridad, etc.).

En muchos casos, se fomentan relaciones de exclusividad y dependencia entre el depósito barrial y el clasificador a través de acciones de corte pseudo-solidario (préstamos ante situaciones de emergencia, juguetes para los niños, etc.). Así se aseguran un flujo constante de materias primas pese a lo minúsculo del precio de compra y a las balanzas que nunca reflejan el peso real de lo que se está vendiendo llegando en algunos casos a decidir "a ojo" el peso del material. (Tirando del Carro, MIDES, 2006).

El siguiente esquema fue creado en el PUC y representa el mercado de reciclaje en su etapa informal y formal.

³ A. Santandreu, G. Castro y F. Ronca - 2000.

⁴ Desde el PUC se entiende que este dato no fue del todo bien medido. De todas formas se reconoce la dificultad para indagar en el nivel de ingreso de los clasificadores. Por otro lado, las encuestas del PANES no contaron con preguntas específicas para detectar clasificadores, por ellos éstos fueron detectados mediante "cruce" de respuestas a preguntas a preguntas específicas.



Exclusión y pobreza en los clasificadores. Principales características socioeconómicas y principales amenazas e impactos ambientales.

Los clasificadores de residuos constituyen uno de los sectores sociales que sufren mayor exclusión social.

En el caso de la clasificación informal, la relación entre pobreza y ambiente es muy clara. En general la clasificación “fina” se realiza en el hogar con participación de la familia. Lo que sucede es que al tratarse de una actividad en la que generalmente participa toda la familia, se ven involucrados varios niños y adolescentes. Esta forma de trabajo infantil es considerada una de las peores existentes en el país; pero además ayuda a consolidar el ciclo de reproducción de la pobreza, al transmitir el “saber hacer” de padres a hijos. En tal sentido es que el MIDES no habla de clasificadores (en un sentido individual) sino de “familias clasificadoras”.

Los clasificadores, además de estar excluidos por la informalidad de su trabajo, y la falta de reconocimiento social de su tarea, han sido expulsados a la periferia de las ciudades; esto es, han sido excluidos territorialmente. En general los clasificadores viven en asentamientos irregulares en los que se concentran los basurales más críticos. Acaban conviviendo con los residuos orgánicos e inorgánicos que han trasladado hasta allí para clasificar, y con la contaminación derivada de la falta de servicios públicos de agua potable y de saneamiento. En casos extremos, viven en las proximidades de vertederos (o incluso dentro de ellos). Esta situación se ha constatado en casi todo el país. A esto se agregan otros ejemplos de la vulnerabilidad ambiental de la población de asentamientos irregulares que se ubican en zonas inundables.

A fines del Programa Uruguay Clasifica, son clasificadores y clasificadoras:

“las trabajadoras y trabajadores, y sus familias, que tienen a la recolección y clasificación artesanal de residuos sólidos urbanos como uno de sus principales medios de supervivencia, tanto mediante la venta o trueque de la materia prima reciclable y de los materiales re-utilizables, como de su aprovechamiento para el autoconsumo o para la cría de animales”. (Tirando del Carro, MIDES, 2006).

De esta forma se incluyen explícitamente a las mujeres que trabajan en la clasificación de residuos, porque el programa considera que están subrepresentadas en los censos y relevamientos realizados y porque las políticas de género tienen una importancia primordial dentro de todas las intervenciones del MIDES. Además, la definición incluye a quienes provienen de otras ocupaciones laborales o tienen otros medios complementarios para obtener ingresos, pero que encontraron en esta ocupación un medio válido de subsistencia y que necesitan colaboración para construir rutas de salida (no necesariamente vinculadas al sector de residuos sólidos urbanos, sino vinculadas a aquellas actividades en las que ya poseen experiencia y capacitación).

Las causas del proceso de exclusión que viven los clasificadores, no son diferentes a las del resto de la población vulnerable, las cuales tienen un anclaje histórico en el país; además de falta de programas de combate a dicha pobreza. Todo ello llevó a una gran exclusión social.

Así, podemos sintetizar la situación del sector de la clasificación en una exclusión múltiple:

- Territorial-ambiental, dado que los hogares de los clasificadores se concentran en la periferia de las ciudades, frecuentemente, en asentamientos irregulares que carecen de servicios públicos básicos. Las familias clasificadoras viven usualmente en ambientes contaminados.

- Socio-cultural, en la que el trabajo de los clasificadores no es valorado por su aporte a la recuperación de materiales valiosos. Al contrario, es estigmatizado socialmente, culpabilizado por la suciedad de la ciudad así como por la sensación de inseguridad.

- Educativa-formativa, ya que la participación de la familia en la clasificación informal de residuos es un eslabón fundamental en la cadena de reproducción social de la exclusión que se inicia con el trabajo infantil que deriva en fracaso y en deserción escolar.

Los principales impactos de la actividad de clasificación informal afectan al clasificador y su familia principalmente⁵, ellos son:

- degradación crónica de la salud en los hogares clasificadores y en el entorno de los mismos
- trabajo infantil en el sector y correspondiente continuidad generacional en el trabajo informal
- los reciclables generalmente son de baja calidad por estar mezclados con restos orgánicos y humedad y muchas veces no logran ser comercializados (baja eficiencia económica)
- malas prácticas de clasificación, las cuales aumentan los problemas operacionales
- interferencia de estas malas prácticas en la recolección formal de residuos sólidos urbanos provocando reducción de eficiencia de los sistemas operativos
- sometimiento a los clasificadores a relaciones comerciales abusivas
- exclusión entre clasificadores y la población “recolectada”
- alimentación de animales con restos orgánicos lo cual potencia problemas sanitarios

⁵ En base a Informe Geo Uruguay, 2008: 262.

- generación de extensos basurales endémicos cercanos a las viviendas de clasificadores, los cuales producen olores
- contaminación de cuerpos de agua que son receptores del descarte
- contaminación atmosférica por quema de descarte
- contaminación estética por malas prácticas de clasificación (desarme de bolsas alrededor de contenedores)

Estrategia de Intervención del Programa.

⁶El trabajo del programa se apoya en tres líneas de acción:

1. la inclusión del trabajo en circuitos limpios en los planes municipales de gestión de residuos
2. la organización de los clasificadores en cooperativas u otras formas colectivas de trabajo
3. la promoción y educación ambiental a partir de la comunidad local.

Vale la pena recordar que los circuitos limpios fomentan:

- la separación en origen del material reciclable por parte de los vecinos y de los grandes generadores de residuos
- la recolección diferenciada por parte de los trabajadores
- la realización del trabajo de clasificación, valorización y acopio de los materiales en plantas acondicionadas para tal fin.

Dentro de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS) del Ministerio de Desarrollo Social, el PUC es una unidad ejecutora. De esta dirección depende el Departamento de Inclusión Integral en el cual funcionan dos unidades ejecutoras: Programa de Asistencia a los Sin Techo (PAST) y Programa Uruguay Clasifica (PUC).

A. Enfoque de coordinación del MIDES-PUC en general y en cada localidad.

Todas las actividades del PUC deben ser aprobadas a nivel ministerial, en términos generales y presupuestales. Además se deben hacer informes periódicos o a demanda.

En el territorio los programas son co-coordinados por las Oficinas Territoriales (OTES) del ministerio, que implementan y articulan los diferentes programas del MIDES en los distintos departamentos. Lo que se intenta es que la instrumentalización sea por parte del PUC pero la coordinación y articulación sea desde las OTES, que son quienes tienen una visión global y conjunta de todos los programas del MIDES.

⁶ MIDES, DINACIS, 2008. "Construcción de puentes de la asistencia crítica a la inclusión social".

Los coordinadores territoriales responden a la División Nacional de Coordinación Territorial con la que el PUC coordina esta estrategia. Además, cada convenio con las intendencias es aprobado por ambos (coordinación territorial y PUC).

En territorio, el programa es co-dirigido por el PUC y la OTE; pero lo llevan adelante (ejecutan) la intendencia municipal respectiva y el MIDES.

En el trabajo específico del proyecto financiado por FOCEM, se realizan informes trimestrales de avance del proyecto a la Unidad Técnica de FOCEM.

B. Intervención del PUC en territorio

La forma que adopta la intervención es definida con los grupos. La idea es que todos participen y digan cual creen que es la mejor estrategia. Se trata de un proceso participativo en todos sus aspectos.

Se busca que la intendencia asuma esta propuesta como propia para lo cual tiene que estar en todas las etapas.

El programa promueve en todas las etapas el protagonismo de los clasificadores. De esta forma, la difusión, etc. se hace en este sentido buscando que la propuesta sea de los clasificadores.

Instituciones y Personas.

El PUC trabaja en todo el país con las Intendencias y las OTEs, como se explicó más arriba. En la mayoría de los departamentos se contrataron ONGs que aportan técnicos para llevar adelante el trabajo en territorio. En otros departamentos, como Canelones, estas ONGs fueron contratadas por la intendencia mediante dinero cedido por el PUC a la misma.

Con el apoyo de la ONG, seleccionada y capacitada para este fin, el clasificador recibe asesoramiento y acompañamiento técnico para la conformación y consolidación del grupo de trabajo, así como la elaboración, instrumentación y ejecución de su plan de gestión elaborado para el modelo local de gestión de RSU con inclusión social.

En la siguiente tabla se presentan nombres, cargos e instituciones.

DEPARTAMENTO O LOCALIDAD	NOMBRE	INSTITUCIÓN Y CARGO
Canelones	Leoardo Herou	Director General de Gestión Ambiental (IMC)
	Wellington Mussi	Gerente Sectorial de Recolección Selectiva (IMC)
	María José Lombardi y Alejandro Tarigo	Coordinadores del área de calidad ambiental y gestión de residuos.

	Ricardo Alarcón	Gerente de Sector Geográfico
		ONGs: CIPFE, CUI, FUCVAM, IDES.
Bella Union	María Moraes	Secretaria de la Junta Local
	Jorge Ferrari	Edil Junta Local ONG: EDUCACIÓN SOLIDARIA
Salto	Diego Bouyssounade	Director de Servicios Públicos
	Ricardo Nicola	Director del Área Salubridad
		ONG: EDUCACIÓN SOLIDARIA
Paysandú	Ricardo Mello	Director General de Servicios
	Jorge Medina	Director de Limpieza y Talleres
	Dr. Eduardo Américo	Director de Higiene
	Adriana Imperial	Coordinadora de Promoción Social.
		ONG: EDUCACIÓN SOLIDARIA
Fray Bentos	María Amelia Cabrera	Directora de Medio Ambiente
		ONG: IDES
Mercedes, Dolores y Cardona	Dr. Ovidio Olivera	Director de Higiene
		ONG: IDES
Rocha	Fausto de Leon	Director de Higiene

La Paloma	Mario Lerena	Presidente de la Junta
Chuy	Eddi Echetto	Encargado de Obras
San José	José Carlos Bisensang	Asesor del Departamento de Higiene
		ONG: CPP
Maldonado	Mary Araujo	Directora General de Higiene y Planificación Ambiental
		ONG: EDUCACIÓN SOLIDARIA
Florida	Ariel Pisano	Director de Higiene
		ONG: CPP
Trinidad	Horacio Irazabal	Desarrollo Social de la IMF
	Ana Chuleppin	Área Social de la IMF
		ONG: CPP
Paso de los Toros	Carmen Gambeta	Secretaria de Desarrollo de la Junta Local
		ONG: CPP
Durazno	Claudio Piñeiro	Desarrollo Social de la IMD
		ONG: CPP
Riviera	Dr Marne Osorio	Director General de Salubridad y Ambiente
		ONG: IDES
Artigas	Roque Máximo	Director del Departamento de Gestión Ambiental
		ONG: IDES

Tacuarembó	José Manera	Director General de Servicio
		ONG: IDES
Treinta y Tres	José Olascuaga	Director de Higiene y Medio Ambiente
		ONG: IDES
Lavalleja	Verónica Goday	Asesora del Intendente
		ONG: IDES
Melo	Alejandro Lopez	Encargado de Recolección de Residuos
	Federico Pica	Encargado de Medio Ambiente
	Rober Olivera	Sub Director de Servicios
	Glenny Patron	Encargada de Proyecto (nombrada por el intendente)
		ONG: IDES
Fraile Muerto	Arturo Acosta	Secretario de la Junta
	Lucy Larrosa	Directora del Proyecto IMCL-OPP Cohesión Ruta 7.
	Gisel Burgos	Encargada del componente Salud y Medio Ambiente. Proyecto IMCL-OPP cohesión ruta7.

Las actividades realizadas por MIDES-PUC en el último año

Las actividades realizadas en las áreas pobreza, ambiente y desarrollo se detallan dentro de las áreas de trabajo del PUC.

- FOCEM.

El área de alcance es de todo el interior del país, con especial énfasis en los departamentos de frontera. El trabajo dentro del ámbito de FOCEM tiene cuatro componentes:

1- estudios sobre residuos en los dieciocho departamentos, que a la vez que aportarán información para mejorar el aprovechamiento de los residuos, servirán de insumo a las Intendencias para mejorar su gestión.

Respecto a los clasificadores, se intenta un abordaje paulatino (mediante actividades de identificación, relevamiento y autodiagnóstico) de las localidades y barrios seleccionados (en conjunto con las intendencias municipales y los equipos territoriales del MIDES), generando confianza y promoviendo su participación en el desarrollo de modelos alternativos de trabajo.

Asimismo, a través de acciones de promoción y educación ambiental se promueve la participación comunitaria en el desarrollo de modelos locales de inclusión del sector informal en la gestión de residuos urbanos. En el marco de esta elaboración participativa los organismos, instituciones, empresas y organizaciones involucradas en el proceso asumen compromisos concretos para viabilizar la implementación de las experiencias piloto y estos son presentados a la sociedad en actividades públicas.

Estos modelos locales se basan en programas de clasificación en origen, circuitos limpios de recuperación de materias primas para su reciclaje, sustitución de la tracción animal para el transporte de residuos y la participación comunitaria. Los proyectos piloto implican la conformación, consolidación y capacitación de grupos de clasificadores (que reciben el apoyo técnico, material y financiero necesario) para la elaboración e implementación de los planes operativos de los modelos desarrollados.

Estos proyectos piloto buscan asegurar una gestión de residuos urbanos sustentable en sus aspectos ambientales (porcentajes crecientes de recuperación de materias primas para su reciclaje, gestión eficiente de descartes, eliminación de las tareas de clasificación secundaria y acopio en los predios familiares, etc.), económicos (aumento de los ingresos económicos de los participantes, disminución de la intermediación en la cadena de valorización, disminución de costos operativos, etc.) y sociales (formalización de los trabajadores, permanencia en el sistema educativo de los menores, controles sanitarios frecuentes para todos los integrantes del hogar, alfabetización para adultos, etc.).

2- Sistematización de buenas prácticas a nivel regional y el desarrollo de seminarios y encuentros (incluyendo uno a nivel del MERCOSUR) con la participación de clasificadores, autoridades, técnicos, investigadores, OSCs, etc. sobre las temáticas del proyecto.

3- Desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional de los organismos e instituciones públicas y privadas para aumentar su capacidad de intervención con el sector, ya que no existen antecedentes de iniciativas similares en los departamentos donde se está implementando el proyecto.

4- promoción del ejercicio pleno de derechos por partes de los hogares clasificadores y la sensibilización sobre áreas claves (trabajo infantil, salud, ambiente, educación, género, etc.) donde se han detectado carencias importantes que contribuyen en forma determinante a la situación de extrema exclusión social que sufren.

- COMPROMISO POR LA CIUDAD Y LA CIUDADANÍA (CCC).

El PUC es promotor y co-redactor del Compromiso por la Ciudad y la Ciudadanía (CCC) que en pocos meses se constituyó en un espacio diverso y numeroso de trabajo conjunto, liderado por la Intendencia Municipal de Montevideo y los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Seguridad Social y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En el texto del compromiso se insistió en la necesidad de una política pública a partir de dos constataciones: 1. una situación de exclusión social tan grande como la que viven esta parte de la población no se resuelve ni con esfuerzos aislados ni en poco tiempo; 2. que, contrariamente a la "teoría del derrame" hegemónica en otro tiempo en el país, el crecimiento económico, con ser necesario no es

suficiente para revertir la situación de los colectivos excluidos. No hay transformación de la situación de grupos sociales particularmente vulnerables sin políticas públicas focalizadas, potentes y sostenidas en el tiempo, que aborden simultánea y concertadamente la dimensión económica, ambiental y socio-cultural de la exclusión.

El espacio busca generar consensos en torno a medidas concretas para el sector a partir de tres ejes estratégicos: la inclusión de quienes trabajan en la clasificación, la limpieza de la ciudad, y la participación social.

La Mesa de Trabajo del CCC actúa en base al Plan de Acción de medidas de mediano y largo plazo aprobado por las instituciones firmantes del Compromiso y que establece, entre otros:

- La complementación del registro de clasificadores de la IMM con la sistematización de la información del sector.
- La facilitación del acceso y la permanencia en el sistema de educación formal y no formal de niños y jóvenes, y la detección de las necesidades de capacitación para los adolescentes y los adultos.
- La implementación de un programa de capacitación de trabajadores-clasificadores en el diseño y la gestión de emprendimientos socio-ambientales y socio-productivos, y la coordinación con instituciones de educación formal y no formal.
- La creación de cooperativas de clasificadores, el apoyo a iniciativas trabajo asociado en emprendimientos productivos y clasificación en circuitos limpios con acompañamiento técnico, acceso a programas de microcrédito y recursos materiales.
- El apoyo y la promoción de la creación y desarrollo de cadenas productivas para el Reciclaje y el Agregado de Valor a los residuos recolectados.
- El registro y control -desde un abordaje veterinario y social- de caballos y cerdos de hogares clasificadores (así como sus animales domésticos).
- La generación de un espacio central y permanente de diálogo con los diversos actores involucrados, en el que éstos junto a las instituciones discutan las demandas sociales del sector y las acciones públicas de respuesta.

En el espacio abierto por el CCC participan o han participado numerosos actores. Entre ellos,

Cooperativas de clasificadores:

Cooperativa Felipe Cardozo (COFECA)

Cooperativa Familiar (COFAM)

Cooperativa Juan Cacharpa

Cooperativa Monzoni

Cooperativa Ahora se Puede

Cooperativa de Clasificadores de Villa Española (CAVE)

Cooperativa de Clasificadores de Ambientales (COCLAM)

Cooperativa de Reciclaje de Componentes Electrónicos (CRECOEL)

Cooperativa 6 de Diciembre

Cooperativa 6 de Diciembre Oeste

Cooperativa Independencia de la Mujer

Sindicato:

Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS)

Organismos públicos:

Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

Ministerio del Interior (MI)

Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)

Programa ProJoven (MTSS)

Programa Girasoles (IMM)

Organizaciones de la sociedad civil:

Centro Uruguay Independiente (CUI)

Centro de Participación Popular (CPP)

Organización San Vicente (OSV)

Red de ONGs Ambientalistas

- COMITÉ NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (CETI).

El Comité fue creado por el Decreto Nº 367/2000, del 8 de diciembre del 2000, con el fin de proponer políticas tendientes a la eliminación del trabajo infantil. Para ello, se propuso elaborar y proponer el Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador; fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas con la infancia, a efectos de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil y que promuevan la efectividad de la legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo; y generar instancias descentralizadas de actuación, fomentando el compromiso local con los objetivos propuestos.

Tiene una integración muy plural tanto de actores institucionales como sociales: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional del Niño y Adolescente, el Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, el MIDES, la ANEP, el PIT-CNT, Acción Sindical Uruguaya, la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara de Industrias del Uruguay, Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG), y la Red de Infancia de Niñez y Adolescencia de los Sectores Populares. Asimismo el Comité cuenta con el asesoramiento permanente de un representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y uno del Instituto Interamericano del Niño (IIN).

Una subcomisión del Comité -en la que participó de forma directa el PUC- elaboró una serie de recomendaciones en relación al trabajo infantil en la clasificación de residuos sólidos urbanos, con énfasis en:

- La articulación inter-institucional de los actores relevantes;
- El apoyo en el área laboral para las y los integrantes adultos de las familias clasificadoras;
- El apoyo y seguimiento escolar que incluya estrategias de retención que contribuyan a disminuir el abandono estudiantil y apoyo al retorno y a la permanencia en el sistema educativo formal;
- La promoción de una cobertura integral de salud, para toda la familia, que incluya vacunación, seguimiento, abordaje nutricional y salud bucal;
- La efectiva prohibición absoluta para el ingreso de niños, niñas y adolescentes de trabajar en la clasificación en los rellenos sanitarios y vertederos municipales así como la promoción de la ampliación de la reglamentación del MVOTMA, referida a la gestión de residuos sólidos y su disposición final, para incluir disposiciones acerca del impacto social de los de los sistemas de gestión de residuos.
- La elaboración de una campaña de sensibilización sobre el Trabajo Infantil en la clasificación de residuos.

Las recomendaciones están comenzando a ser internalizadas en los distintos organismos públicos y deben ser un insumo imprescindible para cualquier política pública en el sector.

-APOYO A LA FORMACIÓN DE COOPERATIVAS EN EL ÁREA METROPOLITANA.

Acompañamiento a grupos de clasificadores de Montevideo y Canelones.

- LEY DE ENVASES.

El PUC trabajó en el marco de la Ley de Envases No Retornables de 2004 en el departamento de Canelones, en fase piloto de implementación, a partir de la reglamentación aprobada en 2007 por el gobierno nacional.

En Canelones, en este marco, se desarrolla la experiencia "Tu envase nos sirve". El proyecto se apoya en una amplia articulación institucional -en el marco de la ley mencionada y de los convenios firmados- que involucra a múltiples actores: Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento

Territorial y Medio Ambiente, la Intendencia de Canelones, la Cámara de Industrias del Uruguay, el Centro Uruguay Independiente, la Cooperativa de Clasificadores Ave Fénix y otras cooperativas en formación, agrupando en total a 70 clasificadores. Todos ellos integran la “mesa de seguimiento” del proyecto.

Los objetivos de la experiencia son la implementación de los circuitos limpios en todo el Departamento Canelones y la inclusión social de los clasificadores involucrados a través de su organización cooperativa, con el mejoramiento de las condiciones laborales y la seguridad de un ingreso económico estable acompañado del derecho a la seguridad social. Lanzada en la costa canaria, en el verano de 2007, la propuesta se extendió a todas las localidades del departamento de Canelones a partir del 5 de junio de 2009.

Actualmente, son veintiún clasificadores los socios de la cooperativa social Ave Fénix, que agrupa a los trabajadores que participan de la experiencia en la costa canaria. Realizan la promoción de la separación de residuos en origen; la recolección de los residuos; la separación y clasificación de los mismos; y, finalmente, la venta de los materiales para el reciclaje.

La cooperativa administra y gestiona directamente el negocio compartiendo las decisiones del mismo junto a organismos públicos y privados quienes colaboran en la identificación de compradores en el mercado. Lo generado por la venta de materiales se distribuye de manera equitativa según días y horas trabajadas -monto que se suma a un sueldo fijo-. Hoy en día buscan generar excedentes que se invertirán en la adquisición de maquinarias que mejoren su capacidad productiva. Además, la cooperativa está participando de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay y elabora un proyecto productivo con asistencia técnica de dicha federación.

Los efectos positivos y negativos de la aplicación de la ley de envases en Canelones serán evaluados en breve. En efecto, los efectos positivos y negativos de la implementación de la Ley de Envases se estarán estudiando en breve con la implementación de una encuesta socioeconómica a la cooperativa Ave Fénix. Esta iniciativa será llevada adelante por la comisión de seguimiento del piloto (formada por MIDES, CIU e IMC) y plantea cubrir las necesidades de información del piloto de estos tres actores de la comisión de seguimiento, pero también las necesidades de la propia cooperativa.

No obstante la encuesta, hay efectos del trabajo que ya se perciben. Un cambio significativo de esta experiencia es que los clasificadores ya no llevan los residuos a sus domicilios particulares, disminuyendo sustancialmente los riesgos ambientales y sanitarios de sus hogares y su barrio, siendo, además, muy amplia la adhesión y apoyo de la comunidad local al proyecto por sus componentes ambientales y sociales.

Otro efecto, de corte coyuntural, que se percibe se basa en la seguridad de ingreso monetario que el programa otorga. Efectivamente, ante las bajas de precios constatadas en este año, la implementación de “Tu Envase nos Sirve” les otorgó a estos clasificadores niveles de ingresos favorables y seguros.

-BARRIDO.

Esta área se desarrolla sólo en Canelones y cuando finalice no está prevista repetirla debido a que ha cambiado la política del MIDES en este sentido. Se trata de un proyecto laboral en donde la Intendencia Municipal de Canelones financia sueldos de clasificadores y el PUC financia los salarios de los técnicos que realizan el acompañamiento de los clasificadores.

Por último, se realizan actividades de promoción e inclusión social del clasificador, que son transversales a las distintas áreas.

- Algunos de los resultados previstos en el marco de formación de circuitos limpios son el de generar más de 30 pilotos en todo el país; lograr el apoyo total de la comunidad local y contar con la ley de envases implementada en todo el país.
- Contar con instituciones participantes en cada localidad capacitadas y fortalecidas.

- Que las intendencias municipales adopten estrategias de inclusión del sector informal entre sus estrategias de gestión de residuos.
- Grupos de clasificadores conformados y equipados con maquinaria e infraestructura.
- Primera experiencia de trabajo institucional articulado a favor del sector y plan de desarrollo.

Las actividades y resultados esperados del PUC fueron seleccionados a partir de un proceso consultivo que se realizó durante 2006. Este proceso de consulta que involucró a clasificadoras y clasificadores de distintas zonas de Montevideo y del Interior del país, UCRUS, organismos estatales, docentes e investigadores de la UdelaR, OSCs, grupos de apoyo y técnicos individuales con experiencia en la temática. Con ello, se buscó incorporar una visión amplia y complementaria sobre un tema complejo y multidimensional.

Además de ello, se siguió trabajando con las intendencias y en el marco de las estrategias comunes del MIDES (proyectos sociolaborales, por ejemplo).

Sin la participación de la comunidad en el desarrollo de las iniciativas locales, los clasificadores no son capaces de modificar las modalidades de recolección de RSU y se obtienen materias primas con menor valor de comercialización en el mercado del reciclaje (Papel sucio, etc.).

Asimismo la participación de clasificadores en la elaboración del modelo local junto al resto de los actores sociales de la comunidad contribuye a revertir los procesos de discriminación de que son objeto. Las localidades y barrios seleccionados obtienen como beneficio directo de su participación una gestión de residuos ambiental y socialmente sustentable con el apoyo institucional, técnico y económico incluido en el proyecto (condición indispensable para la viabilidad de los proyectos pilotos).

El proceso de consulta, promoción-educación ambiental y elaboración de modelos locales de gestión de residuos culmina con actividades públicas de difusión de la idea.

Las partes interesadas en todos los casos son MIDES, los grupos de clasificadores, las intendencias municipales, las instituciones locales, vecinos, INAU. Ninguna organización tiene la última palabra en la toma de decisiones. Se requieren acuerdos interinstitucionales y las principales instituciones son: MIDES, MVOTMA, Intendencias.

Contribución del PUC a reducción de la pobreza y enfoque de género.

El PUC al igual que el MIDES aplica un enfoque de género transversal.

En particular el programa busca fomentar la visibilización del trabajo oculto de mujeres en la clasificación fina (que generalmente se realiza en la casa). De todas formas, vale aclarar que es un sector particularmente integrado por hombres (el 80% de los que trabajan en vertedero).

El programa se encuentra elaborando materiales de capacitación y estrategias específicas en este tema que se van a ejecutar en el transcurso de este proyecto: género, embarazo adolescente, salud, salud reproductiva).

El problema del clasificador en sí es mucho más de exclusión social que económico. En este sentido, los procesos del PUC se realizan en términos de inclusión social, buscando mejorar las condiciones de trabajo, pero no "directamente" dirigidos a mejorar los ingresos.

El programa busca generar la inclusión del sector informal en las políticas de gestión de residuos. En tal sentido se propone la GIRSU (Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos) con inclusión social y opciones de estrategias focalizadas en este sector.

Se busca resaltar el papel fundamental que juega el clasificador en la gestión de RSU.

Las políticas universales no han tenido impacto transformador debido a las particularidades del sector. Es por ello que se necesita un enfoque multisectorial.

En el anteriormente mencionado proceso de consulta se incluyó un análisis de los pocos ejemplos parecidos que se habían ejecutado en el país y además se incluyeron análisis de ejemplos de la región.

Por otro lado se intenta adaptar algunos ejemplos exitosos del MIDES al PUC, por ejemplo los proyectos sociolaborales, mesas interinstitucionales, articulación público / privado, enfoques integrales de atención.

Posibles socios e intervenciones en PUC

En este momento desde el Estado uruguayo no existen políticas realizadas específicamente para clasificadores en ningún ámbito (salud, educación, etc). Esto representa un vacío de acciones por parte del Estado hacia esta población; sin embargo, diversas instituciones del Estado se han manifestado de acuerdo en coordinar el trabajo conjunto con PUC (intendencias, DINAMA, MSP).

Los posibles socios que podrían trabajar con PUC serían: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas y DGI (para fiscalizar y lograr incentivos financieros), Ministerio de Ganadería (tema caballos y cría de cerdos), OPP (para que se transformen en política pública y este tema se tome como central en políticas de residuos).

Por otro lado, la falta de políticas directas hacia esta población, obedece a la poca información existente sobre la población de clasificadores de residuos. En este sentido se hacen muy necesarias las investigaciones y generación de información en varios aspectos de esta población. Al momento, en Uruguay, solamente existen unas pocas investigaciones sobre el trabajo del clasificador, en su mayoría monografías de estudiantes universitarios. Esto se debe a vacíos de financiamientos de investigación, no del sector (pues sí se destinan varios fondos a la gestión de residuos), pero sí de la población clasificadora.

En el caso del PUC, el ministerio no cuenta con partidas de dinero para investigación y en el marco de la aplicación de FOCEM tampoco es posible hacerlo pues los fondos no pueden destinarse a investigación pura.

Es así que urge poseer mayor información en tres aspectos principales:

1. Tecnologías apropiadas relacionadas al proceso de reciclaje. Si bien los grupos de clasificadores demandan maquinarias que en primera instancia parecen útiles (prensa, enfardadora, lavadora de nailon), no está tan claro si dicha maquinaria es la más adecuada. Un ejemplo en este sentido lo constituye la "lavadora de nailon": si bien el nailon lavado agrega mas valor con lo cual el precio de venta que logra el clasificador es mayor; se hace necesario indagar en las posibles alternativas de desecho del agua luego de usada la máquina, pues podemos mejorar un problema económico pero agravar el problema ambiental.
2. Salud. La población clasificadora está expuesta a enfermedades y peligros específicos por el hecho de trabajar con residuos. Estos particularmente no se conocen, por lo que sería necesario, previo a la realización de un plan de salud sobre esta población, indagar en las enfermedades a las que están sometidos. Si bien en otros países existen estudios sobre esto, en Uruguay no se ha avanzado en este tema. También se debería indagar en aspectos de la salud propios de la niñez, ya que se ha constatado trabajo infantil en vertederos en varios lugares del país. Por último, se hace imprescindible un estudio sobre salud vinculado a la cría de cerdos; es necesario extender el mismo a toda la población ya que los cerdos alimentados con residuos, luego son introducidos al mercado formal cuando son comprados por frigoríficos.
3. El mercado de reciclaje. Es absolutamente necesario avanzar en el conocimiento de las formas que tiene este mercado de funcionar: precios, actores, flujos, tasas de recuperaciones, formas de fraccionar los materiales, o sea todo lo que implica la parte informal de la cadena (ver esquema anexado). También dentro del mercado de reciclaje, si se piensa en un futuro de

cooperativas de clasificadores autogestionadas (y desde el PUC se están formando mas de 30), es necesario indagar en las herramientas que podemos generar para la comercialización de estas cooperativas; en el sentido de lograr que el mercado del reciclaje sea rentable en todo el país. Esto implicaría el estudio de modelos de comercialización de cooperativas, de forma de poder ofrecer un modelo de asociación de segundo grado a las mismas.