

UNIVERSIDAD NACIONAL GENERAL SARMIENTO

(UNGS)

MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL

(VIª Ed. 2013 - 2015)

**POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y
MOVIMIENTOS DE RECUPERADORES DE MATERIALES RECICLABLES:
UN ESTUDIO COMPARATIVO**

Los casos de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Montevideo y Porto Alegre.

MAESTRANDO: CASACCIA, ROBERTO

DIRECTOR ACADÉMICO: GUERRA, PABLO AUGUSTO

AGRADECIMIENTOS

A Silvia y Mario, por apoyarme y soportarme, desde el miércoles 08/04/1981.

A mi primo Mauro, mi referencia desde siempre.

A Maruli, Claudito, Anita y El Canalla, por ser compañer@s a lo largo y a lo ancho, mucho más allá de cualquier cursada.

A tod@s l@s que en Argentina, Brasil y Uruguay apoyaron este trabajo de distintas formas:

- Juan, Paola, Alejandro, Jacqueline y Sergio.

Mariana, Francisco, Ale y la Chochi, Pepo y Norita (ARGENTINA).

- Alex, Paul, Tião, Adriana, Rogério, Magda, Genauto, Eduardo y Marcelo (BRASIL).

- El cuarteto IDF, Cooperativa Ave Fénix y El Pocho; la gente de Retos al Sur, de La Fonda, de Álvarez y de Moebius libros.

Jorge, Gustavo, El Viejo Antonio y Juan.

Gerardo, Luís, Lourdes y Verónica.

Adriana, Aníbal, Verónica y Eli, Simón y Mariana, Ituzaingó 1592, El Flaco Mendoza (URUGUAY).

A Focaccetti, Obi-Wan y El Ingenioso Hidalgo...

“El yo no es nadie sin el nosotros”

“En un plantel siempre tiene que haber varios líderes. No uno; muchos. (...). Gente que siempre está a la hora del trabajo (...), gente que no se confunde...”

“Quizás la vida es eso, dejar enseñanzas y tender puentes”

O.W.T.

TABLA DE CONTENIDOS

Capítulo 1 - Desarrollo, Economía Solidaria y Residuos Sólidos Urbanos	14
Capítulo 2 - La Legislación en tema de Residuos Sólidos Urbanos	29
2.1 La concepción de Residuos: ¿qué son y de quién son los residuos?.....	30
2.2 La legislación vigente en Argentina.....	34
2.2.1 Nivel Nacional.....	34
2.2.2 Nivel Local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).....	38
2.3 La legislación vigente en Brasil	47
2.3.1 Nivel Nacional.....	47
2.3.2 Nivel Local (Prefectura de Porto Alegre - Río Grande do Sul).....	60
2.4 La legislación vigente en Uruguay.....	64
2.4.1 Nivel Nacional.....	64
2.4.2 Nivel Local (Intendencia de Montevideo).....	72
2.5 Elementos principales de los casos analizados	75
2.5.1 Responsabilidades de los generadores.....	79
2.5.2 Retornabilidad	80
2.5.3 Fiscalización y Disposición Final.....	81
2.5.4 Inclusión socio-económica de los Recuperadores	82
Capítulo 3 - Los Movimientos de Recuperadores de RSU.....	87
3.1 Cartonero, Catador, Clasificador: nombre diferentes por un origen y una misión común.....	87
3.1.1 Formación de los movimientos.....	90
3.2 Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores - FACCyR	

(Argentina).....	93
3.2.1 ¿Qué es la FACCyR?.....	94
3.3 Movimiento Nacional de Catadores de Materiales Reciclables - MNCR (Brasil)	99
3.3.1 ¿Qué es el MNCR?	99
3.4 Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos - UCRUS (Uruguay)....	104
3.4.1 ¿Qué es la UCRUS?	105
3.5 Elementos principales de las experiencias analizadas	108
Capítulo 4 - Las políticas públicas y la interacción con los movimientos	114
4.1 Los Programas en Argentina.....	114
4.1.1 Contratos de Gestión Social - Ciudad Autónoma de Buenos Aires	114
4.2 Los Programas en Brasil	118
4.2.1 Programa PRO-CATADOR (Nivel Nacional)	118
4.2.2 Programa Todos Somos Porto Alegre	120
4.3 Los Programas en Uruguay.....	124
4.3.1 Programa Uruguay Clasifica (Nivel Nacional)	124
4.3.2 Plan de gestión de Montevideo para la recuperación de residuos de	125
envases no retornables	125
4.4 Elementos principales de los programas analizados	131
5. Conclusiones.....	139
Referencias Bibliográficas	148
Anexos.....	159
Anexo 1: Mapa Conceptual.....	159
Anexo 2: Guiones de Entrevistas para actores de la gestión de RSU	160

LISTA DE TABLA

Tabla 1. Elementos de Nivel Nacional	75
Tabla 2. Elementos del Nivel Local	83
Tabla 3. Elementos característicos de los Movimientos analizados.....	109
Tabla 4. Elementos de los Programas a nivel local	132

INTRODUCCIÓN

El manejo así como la recuperación de los residuos constituyen temas que han entrado cada vez con más fuerza en el debate y en la agenda pública global, a partir del impacto medioambiental, económico y social generado en la sociedad, particularmente en los contextos urbanos.

Si por un lado no es recomendable seguir aumentando las tasas de generación de residuos y los impactos negativos que genera su dispersión y su disposición final, por otra parte, se ha reconocido cómo los residuos son materias primas potenciales que pueden reducir costos económicos, sociales y ambientales (estos últimos muchas veces no debidamente contabilizados entre los costos del sector productivo).

De acuerdo a Dias (2010), en la década del 1990 ha habido un gran cambio en la forma de planificar y operativizar el manejo de los residuos, a través de la concepción sintetizada en la llamada Gestión Integrada de Residuos Sólidos – GIRS. Dicha concepción problematiza la gestión de forma amplia y multidimensional, agregando a los tradicionales aspectos técnicos-operacionales, otras dimensiones, en particular las del espacio participativo y de la inclusión social.

Siempre Dias (2010), observa como este concepto, junto al de desarrollo sustentable, sobresale por su carácter polisémico, ejercitando una amplia atención por diferentes sectores, tales como gestores públicos, ONGs, organizaciones de base, etc. Esto implica, de acuerdo a la autora, que existen variaciones en la forma de concebir estas nociones, así como de apropiarse de su contenido. Y de hecho, para las organizaciones de base y las ONGs, este concepto es utilizado como puerta de entrada para la reivindicación de sus demandas.

En este sentido, especialmente en el contexto latinoamericano, los recuperadores de residuos sólidos urbanos - llamados de diferente forma según el país de referencia - han sido imprescindibles en el desarrollo del debate sobre la cadena de reciclaje y la implementación de la separación de materiales valiosos para la industria, como el caso del papel, del cartón o de las latas.

En años recientes ha surgido un crecimiento importante de cooperativas de recuperadores urbanos en todo el subcontinente latinoamericano. A partir de estas experiencias asociativas (tanto de carácter económico como político) se han ido conformando movimientos de recuperadores en diferentes países del subcontinente, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, y Uruguay, entre otros.

No obstante, se subestima la importancia de la actividad que desarrollan los movimientos así como el impacto generado sobre la economía, el medio ambiente y la sociedad en su conjunto.

Para tratar de mejorar sus condiciones, todos los movimientos de recuperadores se han ido organizando bajo principios cooperativos, asociativos y/o sindicales, articulando con diferentes actores, tanto públicos como privados, así como organizaciones de la sociedad civil. La organización de los movimientos y la estrategia de movilización presentan rasgos cuyas acciones y reivindicaciones pueden vincularse con la óptica de una economía solidaria, incidiendo, con diferente intensidad, en la elaboración de legislaciones y políticas públicas tendientes a una gestión integral de los residuos.

Gestión que para poder realmente definirse integral necesita, por un lado, contemplar la inclusión masiva de dichos grupos¹ y, por otro, implementar un manejo sustentable, seguro y ambientalmente adecuado de los residuos.

¹ Ya que la gran mayoría de los recuperadores sigue trabajando en condiciones precarias, tanto desde el punto de vista higiénico como del punto de vista laboral y de seguridad social.

Proyecto de investigación y Abordaje metodológico

El presente trabajo es resultado de una investigación que se propuso una serie de objetivos que se exponen a continuación.

El **objetivo general** es contribuir a caracterizar el fenómeno de los movimientos de recuperadores de materiales reciclables y su relación con las legislaciones y políticas públicas en tema de residuos sólidos urbanos - RSU.

En este sentido, entendemos por movimientos de recuperadores las instancias asociativas conformadas por recuperadores de residuos sólidos urbanos (sean estos individuales o nucleados en grupos cooperativos) que actúan en forma colectiva para reivindicar derechos en el ámbito de su trabajo, de los problemas relativos al acceso para el control de los medios de producción y de la gestión de los residuos sólidos urbanos.

Además, definimos como políticas públicas, el conjunto de acciones coordinadas e instrumentos orientados por principios, con el propósito de incidir en un campo determinado por parte del Estado o de la Administración Pública. En el caso específico de los residuos sólidos urbanos, las concebimos como política de regulación, dirigida a alcanzar objetivos pre-determinados.

Finalmente, por relación entre los concepto anteriores, se toma en cuenta la interacción que se genera en el marco de la implementación de los sistemas de gestión de residuos sólidos urbanos a analizar.

Por otro lado, el trabajo se ha desarrollado en base a los siguientes **objetivos específicos**:

- Sistematizar y caracterizar las políticas y legislaciones existentes en tema residuos sólidos urbanos, con particular énfasis en la inclusión/participación de

los recuperadores de materiales reciclables.

- Caracterizar los movimientos de recuperadores de materiales reciclables en términos de organización y autonomía, indagando acerca de los formatos organizacionales que predominan en estos movimientos sociales, esto es formato auto-gestionario y cooperativización, sindical o una mezcla de ambos (formato híbrido).

Entendemos por Organización un grupo social formado por personas y/u organizaciones, que interactúan para cumplir con sus objetivos, a través de un marco coordinado, aunque no se trate de una estructura fuertemente formalizada e institucionalizada.

Definimos autonomía como la capacidad de un sujeto social de ejercer derechos, tomar decisiones y/o implementar acciones con un cierto grado de independencia, sin la necesaria intervención de otro sujeto social u institución.

- Reflexionar sobre el desarrollo por parte de los movimientos de propuestas para una gestión sustentable y solidaria de los residuos.
- Realizar un análisis comparativo de las políticas públicas y formatos organizacionales de los movimientos de recuperadores en los casos seleccionados del Cono Sur.

A través de dichos conceptos se pretende explicar el accionar de los movimientos respecto al Estado, con particular énfasis en la inclusión y participación en la implementación de las políticas públicas de gestión de los residuos

En este marco, el **problema de investigación** se expresa en cómo se relacionan los movimientos de recuperadores de materiales reciclables con el diseño e implementación de las políticas públicas de gestión de los residuos sólidos urbanos - RSU -, en tres

diferentes contextos urbanos del Cono Sur, a saber: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay).

Para esto se ha ido desarrollando una comparación entre dichos casos, centrada en:

- el alcance y características de las diferentes legislaciones y políticas públicas en la gestión de residuos sólidos urbanos;
- el tipo de organización de los recuperadores y de las políticas de gestión de los residuos urbanos;
- la incidencia de los movimientos de recuperadores en el diseño e implementación de dichas políticas en los tres caso mencionados..

Las principales **preguntas de investigación** que han orientado dicha comparación se identifican con explorar:

- Cuáles son las características y el alcance de las legislaciones existentes en tema de residuos sólidos urbanos en los casos citados.
- Bajo qué formato se organizan los recuperadores para lograr inclusión/participación en las políticas de gestión de los residuos sólidos urbanos.
- Cuáles son las reivindicaciones y propuestas que surgen desde los movimientos de los recuperadores para una gestión sustentable de RSU.

La **estrategia metodológica** ha implicado una investigación de tipo comparativa de carácter cualitativo, de forma que permitiera abordar ciertos patrones entre un número reducido de casos.

Como el método seleccionado supone precisar un ámbito espacial horizontal y un área temporal, los criterios para la selección de los casos han sido definidos:

- por muestreo teórico intencional de corte intensivo.
- espacialmente, por la pertenencia al Cono Sur, el alto nivel de concentración de recuperadores, los rasgos socioeconómicos y culturales compartidos en los tres contextos.
- temporalmente por el surgimiento casi conjunto, identificable entre el final de la década del 1990 y el comienzo del siglo XXI, en el marco del proceso de crisis social y económica vivida en los tres países.

Esto en pro de poder familiarizar con cada caso seleccionado para la investigación. Así, a través de un enfoque basado en similitudes y diversidades de los casos citados, se ha ido identificando un conjunto de elementos relacionados con las formas organizativas peculiares de cada contexto.

Las **unidades de análisis** sobre las cuales se han recolectados los datos son:

- las legislaciones existentes sobre Residuos Sólidos Urbanos (RSU):
 - nivel Nacional: Argentina, Brasil y Uruguay.
 - nivel Local: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), Porto Alegre (Brasil) y Montevideo (Uruguay).
- los movimientos organizados de recuperadores de materiales reciclables de Argentina, Brasil y Uruguay.

En este marco, la comparación se ha centrado particularmente en:

- Alcance y características de las legislaciones y política públicas de gestión de RSU.
- Tipología de organización que distingue los movimientos de recuperadores
- Incidencia de los movimientos en el diseño e implementación de dichas políticas.

Por lo que se refiere a las **herramientas de recolección** de datos se ha recurrido a fuentes primarias y secundarias de diferente tipo, tanto documentales como de campo.

Como **fuentes primarias** se recurrió a:

- entrevistas a informantes calificados de cada contexto:
 - con representantes de los movimientos y sus asesores;
 - con gestores de las políticas públicas.

Se trata de entrevistas de tipo semi-estructurado, a fin de garantizar un amplio desarrollo en las respuestas por parte de los entrevistados, utilizando guiones de entrevista específicos tanto para los técnicos encargados de la implementación de los programas como para los representantes y asesores de los movimientos en los contextos analizados².

- Análisis de la legislación vigente y políticas públicas existentes sobre Residuos Sólidos Urbanos en los países y ámbitos locales seleccionados.
- Análisis de documentos producidos por los movimientos de recuperadores.

Como **fuentes secundarias** se procedió con análisis, revisión y sistematización de:

- Informes y documentos relativos a la literatura sobre las normativas y los programas de inclusión de recuperadores en los países y ámbitos locales elegidos;
- documentación de los ministerios e institutos públicos correspondientes
- así como análisis y revisión bibliográfica del material académico existente en cada contexto y literatura relativa a la inclusión de los recuperadores en la gestión de los residuos sólidos urbanos; además de informes y estudios regionales e internacionales en tema de gestión de residuos³.

² Cabe aquí aclarar que varios entrevistados no han autorizado el uso de su nombre para este trabajo, así como en otros casos no se ha permitido la grabación de las entrevistas. Consecuentemente, por una cuestión de coherencia metodológica, no se reporta ningún nombre propio de ningún entrevistado así como se decidió no grabar entrevista alguna.

³ La literatura y los informes analizados y utilizados en lenguas extranjeras han sido traducidos por el propio autor de este trabajo.

Dicho proceso finalizó con una sistematización de la información recabada y su análisis comparativos.

Cabe señalar que en el desarrollo de este análisis se fueron seleccionando las **variables** más relevantes para la comparación entre los tres casos elegidos.

De esta manera, el propósito es proporcionar conocimiento sobre el desarrollo de acciones realizadas por parte de los movimientos mencionados, que contribuya a la construcción de políticas públicas, en el marco de una gestión sustentable y solidaria de los residuos.

Sobre los límites y alcances de este trabajo, cabe señalar que la investigación no busca profundizar en las categorías identificadas, debido al tiempo y dedicación que demanda un análisis de ese tipo. Tal profundización, como otros análisis adicionales, podrá ser dejada para una investigación posterior.

Finalmente, un análisis que abarque todas las dimensiones de las normas y políticas vigentes relacionadas con la gestión de los residuos sólidos urbanos, el reciclaje y los recuperadores excede el alcance y objeto de este trabajo.

CAPÍTULO 1

DESARROLLO, ECONOMÍA SOLIDARIA Y RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Con los procesos de crecimiento, tanto de urbanización como productivos y de consumo, el manejo de los Residuos Sólidos Urbanos - RSU - se ha transformado cada vez más en un problema central y costoso, desde varios puntos de vista, para muchas ciudades latinoamericanas⁴.

Está comprobado que existe una relación directamente proporcional entre el nivel de actividad económica y la tasa de generación de residuos sólidos⁵, sean estos domiciliarios, comerciales o de otro origen (EVAL-BID, 2011). Al aumentar la cantidad y tipología de residuos a tratar, la necesidad de organizar un sistema de gestión forma social, ambiental y económicamente sustentable, aumenta.

En particular, los elevados costos de recolección, acompañados por una exigua recaudación de tasas municipales específicas, las grandes extensiones a cubrir así como los volúmenes cada vez mayores de residuos a recolectar, son factores que dificultan un manejo adecuado de los residuos, sobre todo en ámbito urbano.

El tema de la basura, así como otros asuntos urbanos, suele generar cada vez más polémicas y cuestionamientos que alimentan ansiedades y desinformación más que hechos empíricos. Algo parecido ocurre con los recuperadores de materiales reciclables, personas que en todas las ciudades de América Latina y el Caribe se ocupan de extraer

⁴ En un contexto de hiper-urbanización como el latinoamericano, la búsqueda de la sostenibilidad urbana y la eco-eficiencia en las ciudades se ha vuelto una obligación cada vez más urgente y, en este sentido, el manejo inadecuado de los residuos sólidos implica costos sociales y ambientales directos e indirectos significativos, que afectan en mayor medida a los barrios marginales. Los países más urbanizados de la región son Venezuela (93%), Uruguay (93%) y Argentina (92%) (EVAL-BID, 2011).

⁵ Se entiende por tasa el valor de la generación per-cápita de residuos sólidos kg/hab-día. Dicha tasa puede variar en función de factores socio-económicos, asociados a los niveles de ingreso, hábitos de consumo, desarrollo tecnológico y estándares de calidad de vida de la población.

material de valor de los desechos. Como bien expresa Medina (2004), los recuperadores casi siempre han provocado reacciones fuertes y a menudo negativas, a pesar de que se conoce muy poco sobre su actividad y el impacto que genera en la economía y el medio ambiente.

Aunque en la década 2005-2015, en el subcontinente latinoamericano, el Producto Bruto Interno - PBI - se haya mantenido en crecimiento y la tasa de desempleo se haya caracterizado como una de las más bajas de la historia reciente, estos indicadores económicos no se han traducido en una fuerte inclusión social y económica para la población recuperadora. Las condiciones actuales en que la mayoría de los/as recuperadores/as realizan su trabajo configuran, en varios contextos, una clara explotación, disfrazada de actividad independiente, mientras que una gran cantidad de materiales reciclables sigue destinada a vertederos, basurales o, en la mejor de las hipótesis, a sitios de disposición final habilitados como rellenos sanitarios.

Los residuos están protagonizando cada vez más los escenarios urbanos; su gestión sustentable aparece una necesidad cada vez más urgente. Según el informe PNUMA-ISWA “Global Waste Management Outlook” de 2015, la gestión de residuos representa uno de los servicios esenciales para la sociedad del siglo XXI, afirmando además que “la gestión de residuos es una necesidad humana básica y también puede ser considerado como un derecho humano básico” (PNUMA-ISWA, 2015: 2).

Siguiendo dicho informe, las consecuencias de hacer poco o nada para abordar una gestión adecuada pueden ser muy costosas, tanto para la economía como para la sociedad en su conjunto.

Y de hecho, absorbiendo muchos recursos estatales en sus diferentes niveles de gobierno, la gestión de los RSU involucra empresas, ciudadanía, sociedad civil y hasta

actividades ilegales, generando innumerables discusiones y reclamos.

A nivel local, la gestión de los residuos sólidos urbanos representa uno de los ítems que absorbe la mayor cantidad de recursos (PNUMA-ISWA, 2015 - Banco Mundial, 2018), mientras que a menudo no se consigue establecer un sistema de manejo satisfactorio. Con frecuencia, sus costos reales son difíciles de estimar, generando además cuestionamientos sobre las ganancias de las empresas concesionarias del servicio de recolección y disposición final.

En este sentido, la necesidad de hacer economía, en su sentido original, es decir “el manejo de la casa”⁶, representa un asunto cada vez más urgente:

Se producen cientos de millones de toneladas de residuos por año, muchos de ellos no biodegradables: residuos domiciliarios y comerciales, residuos de demolición, residuos clínicos, electrónicos e industriales, residuos altamente tóxicos y radioactivos. La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería. (Francisco, 2015: 21)

Estas palabras del Papa Francisco resumen de forma impactante la controvertida dinámica de la actual sociedad de consumo, que coloca al mercado de bienes y servicio como el actor soberano.

Siguiendo a Baumann (2007), cuanto más elevada (e incesante) sea la demanda de los consumidores, más próspera seguirá la sociedad de consumo. Por esto una eventual interrupción del flujo de productos y (supuestas) novedades se convertiría en un bloqueo inaceptable a la prosperidad de la sociedad. Baumann (2007) afirma que en la

⁶ El término economía, de las palabras griegas “*oikos*”, que significa *casa*, y *nomos* que significa ley, hace referencia al cuidado del hogar en su sentido más amplio.

sociedad moderna las empresas deciden en la etapa de elaboración el tiempo de vida de su producto y a partir de cuándo se transformará en desecho o descarte. Este diseño se ve concretado a través de un proceso de “obsolescencia incorporada”, caracterizado por dos caminos:

- la obsolescencia programada: a través de la programación del fin de la vida útil de un producto, que luego de un determinado tiempo de uso padezca de mal funcionamiento, necesite repuestos no disponibles en el mercado o (teóricamente) demasiado caros respecto al precio de un nuevo producto, volviéndolo inútil o inutilizable.
- la obsolescencia percibida: a través de acciones sobre el imaginario colectivo que condiciona la forma de ver los objetos, convenciendo los consumidores de que un producto (aunque pueda satisfacer la necesidad) debe ser reemplazado por uno nuevo.

Este proceso, sumado a lo que Baumann define como “vida ahorista”, lleva los consumidores a la urgencia de comprar y acumular; pero, por otro lado, “la razón más imperiosa, la que convierte ese apremio en urgencia, es la necesidad de eliminar y reemplazar” (Baumann, 2007: 57).

De esta forma, el autor afirma justamente que la mayoría de los bienes y de los objetos adquiridos por los consumidores pierden rápidamente su atractivo, terminando inexorablemente en la basura, “incluso antes de haber producido alguna satisfacción” (Baumann, 2007: 51).

Este *modus operandi* del proceso falsamente definido de desarrollo, genera efectos en los dos extremos de la cadena económica, ya que para producir cualquier tipo de bien de consumo que rápidamente son desechados, se recurre a la extracción continua de recursos (proceso que a su vez genera desechos), algunos de los cuales esenciales a la vida humana (el agua ante todo).

Las diferentes concepciones de desarrollo son motivo de disputas ideológicas que reflejan distintas visiones del mundo y diferentes proyectos de sociedad.

De acuerdo a Latouche (2007), el concepto de desarrollo constituye una impostura conceptual por su pretensión universalista, basada sobre una racionalidad homogeneizadora, así como una impostura práctica, debida a sus contradicciones intrínsecas a llevarlo a cabo. Un juego a suma cero, con vencedores y vencidos, una apropiación ilimitada de los recursos, con el consecuente abuso de la capacidad de absorción del entorno ambiental.

En el lenguaje cotidiano, la palabra desarrollo define el proceso por el cual se liberan potencialidades de un objeto o un organismo, hasta alcanzar su forma natural.

La palabra desarrollo aún hoy guarda el significado que le dio hace un siglo el creador de la ecología Haeckel: “desarrollo significa desde este momento en adelante, la palabra mágica con la que solucionaremos todo misterio que nos rodee o por lo menos el que no guiará hacia su solución. (Esteva, 1998: 354)

En este sentido, podemos definir el desarrollo como un fenómeno dependiente de una trayectoria histórica de un determinado territorio, en cuanto proceso esencialmente endógeno y a la vez poli-céntrico. Buarque (1998), hablando de desarrollo local afirma que esto depende de la capacidad de los actores y de la sociedad local de estructurarse y movilizarse, a partir de sus propias potencialidades, en base a su propia matriz cultural.

Tal perspectiva contempla una concepción de desarrollo de abajo hacia arriba, en la cual las soluciones deben adaptarse a las condiciones locales.

Siguiendo a Latouche (2007), al añadirle un adjetivo no se pone realmente en cuestión

la esencia economicista del concepto, basada en la acumulación y producción de tipo capitalista, sino se intenta incorporar al crecimiento económico una dimensión social y, en la actualidad, un componente ecológico.

No es un caso que en las últimas décadas, el concepto de desarrollo sustentable haya ido asumiendo una relevancia cada vez mayor, debido a múltiples factores, tales como la pérdida de biodiversidad, o los crecientes problemas de contaminación en las grandes ciudades, entre otros. Por estos y otros motivos, tienen lugar distintos intentos de lograr nuevos balances entre la calidad del ambiente y las actividades humanas, los que usualmente aparecen englobados bajo este concepto.

Con el correr de los años, el concepto de desarrollo sustentable se ha diversificado en diversas posturas: unas se concentran en la importancia de los límites ecológicos, mientras que otras buscan cómo asociar la conservación del medio ambiente con prácticas económicas innovadoras. Según Gudynas (2010), existen distintas corrientes; algunas pugnan para un cambio radical y sustancial del concepto tradicional de desarrollo, mientras que otras defienden la posibilidad de re-orientarlo con instrumentos más eficientes de gestión ambiental.

Siempre siguiendo a Gudynas (2010), según algunas posturas las demandas de sustentabilidad son muy exigentes, mientras que otros las definen como demasiadas blandas para enfrentar los problemas actuales. La discusión se alimenta de diversos componentes que afectan la relación entre objetivos ambientales y perspectivas económicas, y que si bien se resuelven de distinta manera, algunos de ellos ofrecen distintos puntos de encuentro con las posturas de la economía solidaria.

En particular, el propio Gudynas (2010) recuerda cómo la sustentabilidad que se reclamaba ya en la década del '70 sostenía que se debían utilizar recursos dentro de

límites que permitieran a la naturaleza reproducirlos, así como los desechos generados no podrían superar las capacidades de regeneración de los ecosistemas. De ahí los diversos intentos de reformular las perspectivas convencionales en la economía, a través de prácticas alternativas que intentaban reformular el desarrollo bajo otros parámetros.

Así, Gudynas (2010) argumenta que la sustentabilidad debe definir límites en la apropiación de los recursos y en los impactos sobre el ambiente. Por lo tanto, el primer paso es postular un límite en la dimensión de apropiación del ambiente, sea bajo la forma de los recursos extraídos, sea bajo el impacto que se produce en el ecosistema al volcar desechos y contaminantes. En la actualidad, este límite de apropiación puede ser identificado en el cuerpo normativo vigente en cada contexto.

Al no ser determinista, Gudynas afirma que la sustentabilidad pretende pautar límites de posibilidad ambiental y social bajo los cuales se podrían ensayar diferentes estilos de desarrollo, con distintos énfasis tanto en el consumo como en el ordenamiento económico. En este sentido, dicha visión remarca cómo a una desigual apropiación de los recursos naturales se asocia una mayor desigualdad, tanto social como económica. Por lo tanto, según Gudynas (2010), la sustentabilidad apunta a relaciones de solidaridad, con la particularidad que algunas corrientes definen un campo solidario que es intergeneracional, mientras otras proponen sumar también una perspectiva biocéntrica, que incluya a una comunidad de justicia ampliada a la Naturaleza.

Por su parte, la economía solidaria defiende una valoración múltiple, reconoce la diversidad de las relaciones de mercado, rechazando el concepto de mercado único y separado del conjunto de la sociedad, haciendo hincapié en una pluralidad de expresiones del mismo. Por ende se rechaza la valoración basada exclusivamente en los precios, otorgando valor a otras dinámicas, base de una diferente racionalidad

económica, centrada en elementos como la solidaridad y la reciprocidad, entre otros.

En este marco, siempre de acuerdo a Gudynas (2010), la vinculación puede ser mutua: la economía solidaria puede enseñar mucho en el campo de la sustentabilidad como por ejemplo en crear emprendimientos concretos y viables bajo otra racionalidad económica; la sustentabilidad puede, a su vez, mostrar a la economía solidaria vías más concretas para asumir su compromiso ambiental. Según Gudynas, en forma recíproca, la economía social y solidaria deberá ir incorporando las demandas ambientales, de manera de transitar desde una solidaridad entre humanos a otra más amplia, con la Naturaleza.

De hecho, las dos corrientes guardan otra similitud: están íntimamente ligadas a movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Esta particularidad genera demandas y cuestionamientos que determinan compromisos, remarcando el vigor y la vigencia de estos tipos de exploración de alternativas, y de su relevancia multidimensional, económica, social y política a la vez.

Finalmente, el propio Gudynas (2010) aclara que la economía social y solidaria no excluye al mercado, sino que pretende regularlo y democratizarlo; dicho autor afirma que la misma perspectiva sigue el desarrollo sustentable, defendiéndose la necesidad de una regulación social tanto del mercado como también del Estado.

En la perspectiva de una economía solidaria, el desarrollo se relaciona con las capacidades creativas y organizativas de cada grupo social en cada momento histórico, en un proceso de relación dinámica entre los seres humanos y de estos con su entorno.

La cuestión ambiental constituye por lo tanto un eje transversal de este debate.

Por esto, el movimiento de economía solidaria ha ido incorporando entre sus principios y sus aliados las demandas de los movimientos de defensa del medio ambiente, la

producción agroecológica, el consumo responsable, generando una relación diferente con el medio ambiente, en cuanto estrategia de producción apropiada para el manejo sostenible de los recursos, así como el tratamiento y reciclaje de los residuos. Principios que pueden verse reflejados en documentos tales como la Carta de Principios de la Economía Solidaria de la Red de Economía Alternativa Solidaria - REAS - de España, la Carta de Principios de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria - RIPESS - Región Latinoamericana, o inclusive en legislaciones nacionales en tema de economía solidaria, como las de Ecuador y Colombia.

En este sentido, el proceso económico, en términos sustantivos, se concibe y define como un ciclo de extracción, producción, distribución, circulación y consumo.

De acuerdo a Toledo (2013), como un organismo vivo, la sociedad contemporánea, posee un metabolismo propio, por el cual una serie de materiales son absorbidos por la estructura productiva y reproductiva de la sociedad, que las convierte en bienes, que hasta cierto momento son usados para satisfacer necesidades, a través de satisfactores cada vez más complejos, que demandan cada vez más nuevos productos para (supuestamente) no quedar satisfechas.

Siguiendo a Toledo (2013), abarcando dicho proceso de la perspectiva del metabolismo social, el proceso económico descuida completamente de dos fases: una al principio y una al final del ciclo, las que se relacionan con los procesos de extracción/apropiación, previo a la producción, y de post-consumo/excreción, relacionada justamente con la gestión de los residuos (cuestión más visible en los contextos urbanos).

De acuerdo a Toledo (2013), el metabolismo entre la naturaleza y la sociedad contiene dos dimensiones: una material (tangible) y otra inmaterial (intangibile).

En la primera dimensión el autor aclara como el metabolismo social comienza cuando

los seres humanos socialmente agrupados se apropian materiales y energías de la naturaleza (input) y finaliza cuando depositan los desechos o residuos en los espacios naturales (output). El proceso metabólico puede ser así separado en cinco fases, a saber: *apropiación (A)*, *transformación (T)*, la circulación (C), consumo (Co) y excreción (E). Al mismo tiempo, a lo largo de estas cinco fases se genera un flujo de desechos hacia la naturaleza.

Toledo (2013) remarca además, como en el proceso metabólico del consumo (Co) se ve envuelta toda la sociedad, independientemente de su posición en la cadena metabólica, mientras en el propio proceso de excreción (E), la sociedad vuelca materiales y energía hacia la naturaleza (residuos, emisiones, calor, etc.). Las dos cuestiones básicas que hay que considerar en esta fase son:

- la calidad de los residuos (si son reciclables o no por la naturaleza)
- y la cantidad de los residuos (si sobrepasa o no la capacidad natural de reciclaje).

En decir, la trama metabólica no sólo genera, en cada segmento, un flujo de desechos (excreción E) que terminan en los circuitos del universo natural, sino que acaba cerrando el proceso general de metabolismo entre la sociedad y la naturaleza al excretar agua, materiales y energías que deben ser absorbidas (es decir, recicladas) por los ecosistemas y las propias sociedades.

Rosa Baños (2012), recordando a Georgescu con su análisis del ciclo económico en términos de desgaste energético a partir de las dos leyes de la termodinámica, recuerda que el proceso económico absorbe recursos de baja entropía procedentes del medio ambiente y termina con la contaminación del entorno⁷.

⁷ La termodinámica establece la distinción cualitativa entre insumos introducidos al proceso productivo y que son valorables (baja entropía) y el producto final de desechos (alta entropía).

Por otro lado, siempre Toledo (2013) nos recuerda que el proceso metabólico material siempre ha ocurrido dentro de determinadas relaciones sociales, moldeado por determinada tipología de instituciones, conocimiento tecnológico, normas, acuerdos, así como formas de gobierno y de propiedad.

De la misma forma, Guerra (2012) recuerda cómo Razeto aclara que “todo flujo económico implica el establecimiento de relaciones entre los sujetos que en él participan, las que pueden asumir diferentes formas y contenidos” (en Guerra, 2012: 98).

En este marco, la discusión sobre la generación a lo largo de todo el proceso económico y la gestión post-consumo de los residuos asume una importancia discriminante en la discusión y la creación de propuestas para otra economía, una economía solidaria, re-incrustada en la sociedad y en su medio ambiente.

El modo de producción y la concepción convencional del proceso productivo tiende a considerar a todo lo que excede los bienes, y los bienes mismos después de un cierto tiempo de uso, como algo inservible: un descarte sin valor, contenido y utilidad.

Sin poder olvidar que cualquier tipo de actividad humana es generadora de algún tipo de residuos, en el ámbito de la construcción de una economía solidaria, el rol de los recuperadores de materiales reciclables ha venido jugando un papel cada vez más importante, visibilizando las contradicciones de los sistemas de producción, distribución y consumo, además de colocar en la agenda pública la problemática de la reducción y gestión sustentable de los desechos.

Compartiendo la postura del informe PNUMA-ISWA “Global Waste Management Outlook”, que cita al ecologista Bill McKibben para alertar que “nos estamos quedando sin planeta” (PNUMA-ISWA, 2015: 43), en términos de pensamiento sistémico, se

puede afirmar que nos estamos quedando sin fuentes y sin sumideros. En este sentido, no se trata simplemente de implementar acciones volcadas a la conservación de áreas naturales y/o eco-sistemas frágiles, sino de poner en discusión las propias formas de producción y consumo, social y ambientalmente sostenibles.

Por otro lado, la economía solidaria coincide en varios puntos con el análisis de la economía ecológica, reivindicando la construcción de iniciativas en que la equidad y la gestión ambiental sean elementos constitutivos de las actividades socioeconómicas, proyectándose en el espacio público. De hecho, Toledo (2013) afirma que el metabolismo social puede representar un concepto clave en la construcción de una economía ecológica y/o solidaria.

Varios autores declaran que la economía solidaria no propone excluir o reprimir al mercado, sino que propone construirlo socialmente, regulándolo bajo principios alternativos, para democratizar la economía y, en términos de Polanyi, “re-incrustarla” en la sociedad.

De acuerdo a Guerra (2004), entre las múltiples posturas teóricas sobre economía solidaria presentes en el sub-continente latinoamericano, la lectura especialmente crítica de las estructuras económicas contemporáneas y el rescate de la autogestión y el asociacionismo, sobre todo en las clases populares, representa el denominador común a todas las corrientes.

Desde una perspectiva europea, Jean Louis Laville (1998) expresa el concepto de economía solidaria para definir las organizaciones de la nueva economía social que surgen en respuesta a la crisis del modelo de desarrollo basado en las sinergias mercado-Estado, recuperando así la noción de economía sustantiva de Polanyi.

Desde el punto de vista conceptual, la economía solidaria propone una perspectiva

multidimensional, teniendo en cuenta las relaciones entre el mecanismo económico y los aspectos socio-políticos, así como las consecuencias ambientales, en el marco de un proceso teórico-práctico.

Cuando nos referimos a “más solidaridad en la economía”, lo hacemos cambiando la dimensión del análisis microeconómico hacia el conjunto de comportamientos y prácticas que no llegan a constituir institucionalidad ni organicidad, pero sí actúan en el mercado así como en el conjunto de la economía con sus improntas específicas, posibilitando la circulación de bienes por medios que la economía, como ciencia, claramente ha desatendido. (Guerra, 2012: 103)

A nivel contextual, el fenómeno se relaciona con problemáticas ligada a la misma estructura de la sociedad latinoamericana - caracterizada por una cohesión social incompleta, fruto de marginalidad, desempleo, informalidad y una marcada desigualdad. De acuerdo a Tommasino, Foladori y Taks (2005), con la generalización de las relaciones de mercado, la relación del ser humano con la naturaleza ha padecido severas y significativas modificaciones por lo que refiere a su: ritmo, amplitud, nivel, profundidad y grado de conciencia.

Los cambios de ritmo se deben al hecho que la producción moderna tiene como forma de organización social unificadora al mercado, que empuja a producir cada vez más, implicando un aumento significativo en la utilización de los recursos naturales y, consecuentemente, en la generación de residuos.

Según el citado informe PNUMA-ISWA (2015), con las actuales tasas de crecimiento

es probable que las cantidades de residuos en muchas ciudades del "Sur" se dupliquen en la próxima década; en tales circunstancias, centrarse únicamente en soluciones técnicas al final del proceso económico, ampliando la recolección y aumentando la capacidad de tratamiento y disposición final, aunque con métodos ambientalmente seguros, será siempre un "correr atrás" (*running to stand still*).

En particular, en los contextos urbanos, el papel de los recuperadores ha ido asumiendo, aunque de forma indirecta, el rol de explicitación de este tipo de problemática, volcada a un cambio estructural de los procesos productivos, que tengan un limitado impacto ambiental (sea en el consumo de materia y energía, como en la generación de emisiones, efluentes y residuos), y que simultáneamente, contribuyan a la conformación de una economía (más) solidaria.

Según el informe PNUMA-ISWA (2015), con respecto al medio ambiente y al uso de los recursos, los beneficios del trabajo de los recuperadores son evidentes en muchas ciudades, especialmente en Latinoamérica. En diversos lugares, éstos (a menudo informales) proveedores de servicios son responsables de un porcentaje significativo de recolección y recuperación de materiales. Por otra parte, debido a la falta de capital y a precarios acuerdos de cooperación con las autoridades, las condiciones de trabajo son frecuentemente inseguras e insalubres. Siempre siguiendo al PNUMA-ISWA (2015), en cuanto al aspecto estrictamente económico, en ausencia de un sistema formal de reciclaje, los recuperadores benefician directamente a las ciudades, ya que retiran varios materiales del circuito indiferenciado de recolección formal de las ciudades y, por lo tanto, ahorran dinero que de otro modo habría que gastar en dicha recolección, en el transporte y en la eliminación ampliando, de hecho, el período de vida útil de los sitios de disposición final.

Por lo tanto, la recuperación de materiales reciclables y el trabajo de los recuperadores hacen emerger con fuerza el aspecto socio-ambiental, dentro de la temática general de la sustentabilidad, colocando en discusión los supuestos procesos de modernización y desarrollo.

CAPÍTULO 2

LA LEGISLACIÓN EN TEMA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Como hemos dicho, de acuerdo con EVAL-BID (2011), la cada vez mayor generación de residuos, en particular de la última década y media, debe su origen a un constante aumento de la población, cambios en los hábitos de consumo, el aumento del poder adquisitivo, un mayor uso de envases no retornables y de materiales de empaque y embalaje, además de la disminución de la vida útil de los bienes de consumo.

Según datos del último informe del Banco Mundial “*What a Waste 2.0*” (2018), en la región de América Latina y el Caribe se generaron 231 millones de toneladas de residuos en 2016, con un promedio de 0,99 kg per cápita por día, siendo un 52% de los residuos sólidos municipales compuesto por alimentos y residuos verdes, mientras que aproximadamente un tercio se compone de materiales reciclables.

Por lo que refiere a los contextos aquí analizados, en Argentina el promedio es de 1,15 kg per cápita por día, en Brasil de 1,04 kg y en Uruguay de 1,01 (Banco Mundial, 2018); es decir que cada habitante produce en promedio aproximadamente 1 kg de RSU por día.

Los desechos aportan a las emisiones de metano por los procesos anaerobios de descomposición de la materia orgánica contenida en los RSU, las aguas residuales industriales, domésticas y comerciales. Por ejemplo, en el caso uruguayo, la descomposición anaerobia de los residuos sólidos urbanos de Montevideo, en el relleno sanitario de Felipe Cardozo, representan aproximadamente el 4% de las emisiones totales nacionales de metano, mientras que los desechos del país aportan un 9% al total (PNUMA-PNUD, 2009: 30).

En América Latina y el Caribe, la generación de residuos municipales (RSU) ha aumentado progresivamente debido a la expansión de la urbanización y los cambios de estilos de vida de sus habitantes, tras la disminución en los índices de pobreza en los últimos 20 años. Para el 2025, se estima que la generación en la región se duplique (EVAL-BID, 2011 - Banco Mundial, 2018).

El propio PNUMA (2013) estima que una buena gestión de los residuos proporciona beneficios económicos directos a través de la mejora de la salud humana y del medio ambiente, a través de una mayor productividad, menores costos médicos, mejor calidad del medio ambiente y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

Con lo cual, las indudables ventajas de una gestión sustentable a partir de prácticas de reducción, reúso y reciclaje, asociadas a los beneficios económicos y sociales involucrados, han hecho que en los últimos quince años diferentes ámbitos no gubernamentales, sociedad civil organizada, circuitos informales de intermediarios, así como el creciente fenómeno de los movimientos de recuperadores, se hayan integrado al conjunto de actores del sector interesados en participar en la construcción de marcos normativos dirigidos a la regulación de los sistemas de manejo.

2.1 La concepción de Residuos: ¿qué son y de quién son los residuos?

En todo el mundo, la población sigue creciendo, mientras sigue la migración de las zonas rurales a las urbanas. En este marco, los residuos per cápita se incrementan cada vez más, generando problemas de gestión de la basura en todos los contextos urbanos.

Concebimos con el término “basura”⁸ todo lo generado por la actividad humana que ya nos resulta inservible, algo al cual ya no podemos o no queremos encontrarle uso

⁸ Según la definición de la Real Academia Española, la palabra deriva del latín vulgar *versūra*, que representa la “acción de barrer”, del verbo *verrere*, que significa justamente “barrer”.

alguno.

Por lo tanto, dentro de lo que consideramos basura encontramos todo tipo de materiales, substancias y productos, que podemos separar a su vez en dos categorías: desechos y residuos. Los desechos son la parte que no tiene posibilidad de recuperación, como productos peligrosos o tóxicos. En cambio los residuos son descartes de nuestra actividad que si bien son a menudo desechados, pueden ser recuperados bajo diferentes formas de reutilización y valorización.

Son muchas las operaciones que generan residuos y según origen y tipo de actividad se puede establecer una clasificación.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE - define los residuos como:

aquellas materias que, generadas en las actividades de producción y consumo, no alcanzan en el contexto en el que se producen ningún valor económico, bien porque no existe una tecnología adecuada para su aprovechamiento o bien porque no existe un mercado para los productos recuperados. (CEPAL, 2016: 18)

De acuerdo al último informe del Banco Mundial “*What a Waste 2.0*” (2018), la gestión de residuos en los países de bajo y mediano ingreso, absorbe en promedio entre un 10% y un 20% de los gastos totales de los gobiernos locales, lo que convierte el manejo de los RSU un tema fundamental de legislación y políticas públicas.

En este sentido, el informe PNUMA-ISWA (2015) estima que en los países llamados periféricos el costo para la sociedad es entre 5 y 10 veces superior al costo financiero

per cápita que representa una gestión de residuos adecuada.

En este marco, cabe preguntarse a de quienes son los residuos y sus características como bien a ser gestionado en la sociedad.

Según el Instituto Brasileiro de Estadística, IPEA (2013), la gestión de residuos sólidos asume las características de un **bien público**, ya que constituye un servicio tasado en forma universal, de modo que existe la posibilidad que se generen comportamientos oportunistas; es decir que la generación de residuos de un agente individual supere lo que sería su nivel óptimo si el cobro fuera individualizado.

Por otro lado, el informe PNUMA-ISWA (2015) afirma que si se considera los residuos sólidos urbanos como un todo, estos no son ni un bien privado (un recurso) ni un "mal" público (una carga), sino que siempre contienen elementos de ambos: materiales de valor y desechos que requieren una gestión (que por supuesto implica costos) para proteger al público. En términos económicos, el informe PNUMA-ISWA concluye que los residuos construirían un **bien público impuro**.

A nuestro entender es interesante considerar la cuestión de los residuos atribuyéndoles las características de **bien común**, potencial generador de valor o perjuicio para la sociedad en su conjunto.

De acuerdo a Añaños (2014), la idea de bienes comunes ha estado presente desde la antigüedad, aunque haya sido relegada a un rol marginal en la sociedad actual. Siguiendo esta autora, una presencia re-modernizada de los bienes comunes es de gran relevancia como forma alternativa de organización económico-social, más allá de las dinámicas propias del mercado y del Estado, pudiendo resaltar principios marginalizados, como los de sociabilidad, cooperación, reciprocidad y equidad, expresándose así como una propuesta de acción colectiva institucional.

La revalorización actual de los bienes comunes como propuesta de acción colectiva puede ser explicada en cuanto “formas específicas de acuerdos sociales para el uso colectivo, sostenible y justo de recursos comunes” (Añaños, 2014: 155).

En el caso de los residuos, estaríamos en presencia de bienes materiales, es decir recursos de uso común (RUC), que tienen la característica de ser agotables, rivales y escaseables, así como de llevar consigo altos costos de exclusión; por lo tanto deberían estar sujetos a normas que prevean un manejo responsable de los mismos.

Según Añaños (2014), la mayor confusión y equivocación está en equiparar los bienes comunes con los bienes sin dueño o *res nullius*; mientras éstos son libres, no están regulados y son objeto de apropiación privada directa, los bienes comunes están sujetos a regulación y no pueden ser apropiados individualmente. Por lo tanto, en el caso de los residuos, su gestión como bien común excluiría la privatización por parte de empresas de recolección y gestión.

Es importante remarcar, de acuerdo a Ibañez y de Castro (2015), que la concepción de los bienes comunes interroga ante todo un tema de gestión económica alternativa y luego una cuestión de lucha política. En este sentido, los bienes comunes dejan de ser un fenómeno social total, que requiere de un entramado social y político propio (y por ende totalmente conflictivo con la lógica dominante), para pasar a ser una gestión económica alternativa de determinados recursos (en nuestro caso los residuos sólidos urbanos).

Una propuesta de gestión que alejándose de las formas mercantiles como de las estatalizadas, supone formas de recuperación de la soberanía de los actores y de su participación directa en la gestión de los recursos, a partir de un plano de igualdad y

equidad de acceso a los mismos⁹.

A partir de esta caracterización, de acuerdo a la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la Republica (UEC-UdelaR, 2016), podemos visualizar la cuestión de la de los residuos como un elemento que genera la posibilidad de convertir una problemática ambiental en un bien a producirse socialmente y que según su forma de aprovechamiento posibilita la generación de trabajo y valor (ambiental, social y económico). Por lo tanto, no habría mejor alternativa éticamente razonable que gestionar estos recursos como bienes comunes, de forma tal de poder asegurar su manejo eficiente, equitativo y sostenible.

En este marco, resulta entonces interesante entender cómo las legislaciones del Cono Sur conciben la gestión de residuos sólidos urbanos: su alcance, los principales actores involucrados (o a involucrar) y su colocación en la escala de prioridad a nivel gubernamental (nacional, provincial, municipal), así como el nivel de inclusión y participación de los recuperadores urbanos.

2.2 La legislación vigente en Argentina

2.2.1 Nivel Nacional

En cuanto al marco jurídico nacional en materia de residuos sólidos urbanos, en Argentina el primer importante paso hacia un cambio de enfoque en la gestión se verifica con la aprobación de la **Ley nº 25.916**, en el año 2004. Dicha norma establece los “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los

⁹ Vale aclarar que en este planteamiento, el Estado, a través de sus instituciones, debería asumir el compromiso ocupar un papel garantista en la redistribución de recursos y como agente facilitador de estas iniciativas.

Residuos Domiciliarios”, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas.

La norma, en su **art. 1**, utiliza el término “**residuo domiciliario**” de forma extremadamente amplia, incluyendo una gama de residuos integrados en el concepto Residuos Sólidos Urbanos – RSU, ya que comprende residuos de origen no sólo residencial, sino también los provenientes del aseo urbano, comercial, sanitario e industrial, excluyendo aquellos regulados por normativas propias¹⁰.

El **art. 2** define residuos domiciliarios como “aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados”.

Prevé la creación de un sistema de gestión integral de residuos domiciliarios, que incluya las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

Entre los objetivos - **art. 4** - se introduce el concepto de valorización “a través de la implementación de métodos y procesos adecuados” (art. 4-b) y el de minimización, entendido como reducción del entierro (disposición final).

Por otro lado, la norma (**art. 5 y 6**) rectifica que son las autoridades locales las responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, debiendo establecer las normas complementarias necesarias para su cumplimiento efectivo.

Los **art. 22 y 23** asignan al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) la función de coordinación inter-jurisdiccional, para consensuar las políticas de gestión integral y

¹⁰ La Ley n° 25.612/2002 establece los “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre la Gestión Integral de Residuos de Origen Industrial y de Actividades de Servicio”, pero no se encuentra operativa.

establecer metas de valorización. En este sentido, el **art. 25** especifica las funciones de la autoridad de aplicación, entre las cuales destacamos:

- fomentar medidas de integración para circuitos informales de recolección de residuos;
- promocionar programas de educación ambiental;
- asesoramiento para la organización de programas de valorización y de sistemas de recolección diferenciada.

La Ley establece un plazo de 10 años (**art. 33**) para ajustar las jurisdicciones locales a las disposiciones referidas a la disposición final y de 15 años (**art. 34**) para la adecuación de las distintas jurisdicciones al conjunto de disposiciones establecidas.

El modelo propone un enfoque de gestión integral, aunque sin establecer expresamente criterios para:

- la reducción en la generación de residuos;
- la separación en origen de los residuos;
- la responsabilidad de los generadores.

Paralelamente, siempre en 2004, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - SAyDS - elabora un documento nombrado “Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” - **ENGIRSU** - con los objetivos de preservar la salud pública y ambiental, disminuir la generación y disposición final de los residuos; fomentar el reúso y reciclaje, así como garantizar una disposición final sostenible, incentivando la creación de rellenos sanitarios y la erradicación de basurales a cielo abierto.

La Estrategia se erige sobre el criterio de integralidad, es decir reducción en origen - segregación domiciliaria - recolección y transporte - transferencia y regionalización - procesamiento (reciclado de inorgánicos, compostaje de orgánicos y otros) - Centros de

Disposición Final (CDF). La misma debería poner las bases para el desarrollo en Argentina de acciones para la puesta en marcha de una Gestión Integral de Residuos a evaluar y actualizar periódicamente, en intervalos de tiempo de máximo cinco años.

La ENGIRSU considera RSU:

los originados por los usos residenciales, comerciales e institucionales y por el barrido y demás operaciones de aseo del espacio público. Asimismo, se incluyen los originados por las industrias y los establecimientos de salud, siempre que no tengan características tóxicas ni peligrosas, en cuyo caso constituirán otras corrientes reguladas por normativas específicas. (ENGIRSU, 2005: 7)

De acuerdo a Paiva y Perelman (2008), aunque la ENGIRSU no desconozca la presencia de circuitos de recolección de los recuperadores no los considera como un elemento a integrar en la gestión.

Por otro lado, la Coordinación General de GIRSU mantiene a su cargo el Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, cuyas funciones son:

- compilar, sistematizar y clasificar información;
- elaborar informes y estudios relativos al sector de su competencia;
- promover líneas de investigación orientadas al desarrollo de nuevas tecnologías (SAyDS, s.f.).

En este marco, en 2009, se crean diferentes Programas Municipales para la gestión de Residuos Sólidos Urbanos ejecutado por la SAyDS con financiamiento del Tesoro Nacional. En 2006, la SAyDS ha visto elevar su jerarquía a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), para volver a Secretaría en setiembre de 2018. En

este arco de tiempo las áreas abocadas a los residuos se han jerarquizado a través de la creación de una Dirección Nacional de Gestión Integral de Residuos, que posteriormente pretendería dar lugar a una Agencia Federal de Gestión de Residuos.

2.2.2 Nivel Local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la discusión sobre la gestión de residuos se vincula estrechamente al fenómeno de los recuperadores urbanos, en el marco de la crisis económica y social del 2001-2002.

La **Ley n° 992/2002** de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - CABA -, reglamentada por el **Decreto 622/2003**, puede ser definida, de acuerdo a Red Lacre (2017), como el producto de la confluencia entre las organizaciones barriales (asambleas) y el movimiento cartonero. Dicha norma crea y reconoce la figura del recuperador, incorporándolo en el Servicio de Limpieza Urbana de la CABA (**art. 2**).

La ley (**art. 4**), a través de la creación del Registro único del Recuperador Urbano - RUR - formaliza (con acceso a seguridad social y salud) el sector de recuperadores que, en acuerdo con el gobierno de la ciudad, recogen los residuos reciclables generados en Capital Federal.

Paralelamente se crea el Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado de Residuos - PRU, para proveer a las organizaciones de recuperadores asistencia técnica y capacitación.

El PRU se ha convertido en la Dirección General de Reciclado - DGREC -, que se ocupa de llevar adelante, junto a las cooperativas de cartoneros, la gestión de la fracción seca de los residuos sólidos urbanos. En este marco, la DGREC, representa el órgano de aplicación de la sucesiva Ley Basura Cero.

A partir del 2003, se ha ido conformando con el tiempo una mesa de negociación entre los recuperadores y el gobierno bonaerense, de la cual emana y se desarrolla la propuesta de los Centros Verdes, gestionados por cooperativas de recuperadores.

De hecho, en junio de este mismo año se presenta el Pliego para la prestación del servicio de higiene urbana en cinco zonas de la ciudad. Aprobado mediante el **Decreto Nº 1.838**, de acuerdo a Schamber (2012), introduce, varios elementos innovadores de inclusión de los recuperadores y del propio sistema de gestión de los residuos:

- el criterio de pago a las empresas de recolección se modifica, abandonando el modo de pago por tonelada recogida por el principio de “área limpia”;
- el establecimiento de un servicio de recolección diferenciada en grandes generadores, que sin embargo no incorpora a los recuperadores, en claro contraste con cuanto previsto por el Art. 2 de la Ley 992/02.
- la construcción de Centros Verdes - uno por cada zona licitada, que recibirían el material de la recolección diferenciada para acopio y comercialización, en donde trabajarían los recuperadores urbanos.

La idea original era que estos centros se instalaran en las zonas donde las cooperativas de recuperadores realizaban la recolección, pero en la práctica la mayoría se localizó en la zona sur de la ciudad.

El 2005 es el año en que se concreta un cambio histórico en la visión y conceptualización de la gestión de residuos, siendo sancionada la **Ley nº1854/05**, comúnmente llamada Ley Basura Cero.

En línea general respeta a los postulados establecidos por la Ley Nacional 25.916/2004, aportando elementos en la gestión sustentable.

El **art. 2** define el concepto de "Basura Cero" como “el principio de reducción

progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado”.

En este sentido, el **art. 3** asigna al Gobierno de la Ciudad el deber de garantizar la gestión integral de residuos sólidos urbanos, con el objetivo de asegurar una “reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación”.

Por lo que refiere a la citada **reducción progresiva** de los volúmenes de basura a enterrar, el **art. 6** fija para el año 2020 la prohibición de enterrar residuos reciclables, estableciendo metas a partir de la cantidad de residuos enviados a disposición final durante el año 2004, fijando una reducción del 30% para el 2010, un 50 % para el 2012 y de un 75% para el 2017.

El **art. 8** especifica la promoción de las siguientes medidas:

1. reducción de la generación y utilización de productos más duraderos o reutilizables;
2. separación y reciclaje;
3. separación y compostaje y/o bio-digestión de residuos orgánicos;
4. reemplazo gradual de envases descartables por retornables y separación de embalajes y envases para la recolección por separado a cargo de las empresas que los utilizan.

De paso, el **art. 9** establece las **obligaciones de los productores**, importadores, distribuidores e intermediarios por la introducción en el mercado de productos que se transforman en residuos, especificando que deberán:

- elaborar productos o utilizar envases que por sus características minimicen la generación de residuos y faciliten su reutilización, reciclado, valorización;

- hacerse cargo directamente de la gestión de los residuos derivados de sus productos, o participar en un sistema organizado de gestión o contribuir económicamente a los sistemas públicos de gestión de residuos;
- aceptar, en caso no se aplique lo anterior, un sistema de depósito, devolución y retorno de los residuos derivados de sus productos, así como los propios productos fuera de uso, según el cual el usuario, al recibir el producto, dejará en depósito una cantidad monetaria que será recuperada con la devolución;
- informar anualmente sobre los residuos generados en el proceso productivo y sobre el aspecto cualitativo y cuantitativo de las operaciones.

Entre los muchos **objetivos** de la ley - **art. 10** -, que se subdividen en generales y específicos, se resaltan entre los específicos:

- b) Desarrollar una progresiva toma de conciencia por parte de la población, a través de programas de educación ambiental formal, no formal e informal concordante con la Ley N° 1.687 de Educación Ambiental.
- e) Disminuir los efectos negativos que los residuos sólidos urbanos puedan producir al ambiente, mediante la incorporación de nuevos procesos y tecnologías limpias.
- i) Incentivar e intervenir para propender a la modificación de las actividades productivas y de consumo que generen residuos difíciles o costosos de tratar.
- j) Fomentar el consumo responsable.
- k) Promover a la industria y al mercado de insumos o productos obtenidos del reciclado.
- m) Promover la participación de cooperativas y organizaciones no gubernamentales en la recolección y reciclado de los residuos.
- n) Implementar gradualmente un sistema mediante el cual los productores de elementos de difícil o imposible reciclaje se harán cargo del reciclaje o la disposición final de los

mismos.

El **art. 13** define, en el marco de los conceptos para la **separación en origen**, los **generadores especiales**, como los pertenecientes “a los sectores comerciales, institucionales e industriales que producen residuos sólidos urbanos en una cantidad, calidad o en condiciones tales que, a juicio de la autoridad de aplicación, requieran de la implementación de programas específicos de gestión”.

Por otro lado, el **art. 15** sanciona la **responsabilidad extendida** de aquel “productor, importador o distribuidor debe cargar con el costo de recolección y eliminación segura de aquellos envases, productos y embalajes que no puedan ser reutilizados, reciclados o compostados, por lo que se extiende su responsabilidad hasta la disposición final”.

En relación a la **comunicación** y a la **difusión** el **art. 39** especifica como la Ciudad garantizará la implementación de campañas publicitarias y de información, con el objetivo de lograr cambios de hábitos en la población y difundir los beneficios de la separación en origen, del reúso y del reciclaje,

Por otro lado el **art. 40** promociona la compra de productos reciclados, reusados o que insuman parte de ello en las modalidades de contratación estatal.

El **art. 43** sanciona la “prioridad e inclusión en el proceso de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos y en las actividades de los centros de selección, los **recuperadores urbanos**, en los términos que regula la Ley N° 992”.

En paralelo, el **art. 44** establece la abertura de “líneas de crédito y subsidios destinados a aquellas cooperativas de recuperadores urbanos inscriptas en el Registro Permanente de Cooperativas y de Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME)”.

Nuevamente en relación a la **responsabilidad** el **art. 45** abre un hueco en el concepto de responsabilidad extendida del generador, especificando que “quedarán exentos de

responsabilidad administrativa quienes cedan los residuos a gestores autorizados para realizar las operaciones que componen la gestión de los residuos, y siempre que la entrega de los mismos se haga cumpliendo los requisitos”.

En cuanto al responsable de la implementación el **art. 49** responsabiliza el gobierno de la Ciudad para, entre otras:

- formular los planes y programas referidos a la gestión integral de RSU privilegiando las formas de tratamiento que impliquen la reducción, reciclado y reutilización;
- generar un sistema de información al público en materia de residuos;
- formular planes y programas referidos a la integración de los circuitos informales en la gestión integral de recolección;
- promover programas de educación ambiental centrados en la reducción, reutilización y reciclado.

Finalmente, el **art. 59** especifica la obligatoriedad (a partir de la entrada en vigor de la ley) de colocar los residuos sólidos urbanos en **bolsas biodegradables**.

Es interesante notar que en sí misma la ley no define la naturaleza ni la propiedad de los residuos. Pero su génesis se basa sobre un amplio consenso entre actores de la sociedad civil, como Greenpeace, asociaciones ambientalistas y organizaciones de recuperadores.

El **Decreto N° 639/2007** reglamenta, dos años después, la Ley Basura Cero, pero omitiendo la regulación de la mayoría de los artículos. El decreto establece ante todo la implementación de un sistema de gestión en etapas, siendo la primera fase enfocada en la disposición inicial selectiva y la recolección diferenciada de los residuos en dos fracciones - húmedos y secos – por parte de los generadores.

En la segunda etapa se prevé la separación de los residuos seco en fracciones, con el objetivo de fomentar los mercados de materiales reciclables. En último se pretende

separar en origen la fracción orgánica de los residuos húmedos para su recolección diferenciada.

El **art. 16** del decreto identifica tipologías de **residuos de manejo especial**, objeto de programas específicos, a saber:

- residuos de demolición, mantenimiento y construcción civil en general;
- aparatos eléctricos y electrónicos en desuso y sus residuos;
- pilas y baterías finalizada su vida útil;
- neumáticos;
- muebles y/o enseres domésticos usados de gran volumen o en gran cantidad.

Por otro lado, el **art. 17** establece los métodos operativos de **disposición inicial** de los residuos, especificando que “la disposición de los residuos secos en contenedores no será excluyente de la entrega de aquellos, por parte del generador, en forma directa a los recuperadores urbanos o cooperativas de recuperadores debidamente registradas”.

En relación a los **incentivos**, el **art. 43** dispone que los **recuperadores** y organizaciones de la sociedad civil conformadas por recuperadores, inscriptos en el Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos, “tendrán prioridad en la obtención de los medios técnicos y financieros que proporcionará el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinados a la optimización, acondicionamiento y/o adquisición de las unidades y elementos implementadas en la recolección, transporte y selección de residuos sólidos urbanos secos”. Además, “se promoverá, a través de asistencia técnica, la formalización y la organización de los recuperadores urbanos debidamente registrados, así como su capacitación en aspectos de higiene y seguridad laboral, ambientales y de gestión cooperativa”.

Por otro lado, el **art. 44**, con referencia al otorgamiento de subsidios y líneas de crédito,

establece la preferencia para las Cooperativas de recuperadores urbanos inscriptas en el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME).

El decreto crea, a través del **art. 49**, el **Sistema de Información de Residuos Sólidos Urbanos** y el Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos.

Finalmente por lo que refiere a la **fracción húmeda**, el **art. 59** sanciona la obligatoriedad de uso de bolsas biodegradables debidamente certificadas en el momento en que estas se encuentren disponibles en el mercado.

Es interesante mencionar que el decreto establece en el Anexo II un glosario, en el cual se resalta aquí la **definición de Recuperador**, identificado como “persona física o jurídica que recupera de los residuos el material para ser utilizado en su uso original u otro y está inscrita en el Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbano”.

Siempre en el 2007 se crea, a través del **Decreto N° 2075** la Dirección General de Reciclado - DGREC -, como órgano promotor de la política orientada a la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la ciudad, en el marco de la Ley 1854, con el objetivo de aumentar progresivamente los porcentajes de recuperación y reciclaje de los materiales. La DREG es además responsable de implementar las medidas contenidas en la citada Ley 992/2002, apoyando y trabajando en colaboración con los recuperadores.

En 2009, la **Leyes n°3393** y **n°3394** establecen respectivamente un gravamen ambiental, definiendo los Generadores Especiales sujetos pasivos del mismo (CAP. IV bis) y cinco categorías de contribuyentes en función de la generación promedio de residuos (art. 122). Un esquema de este tipo tiende claramente a fomentar prácticas de reducción y reutilización, ya que el generador tiene la posibilidad de ser exento en la parte proporcional del impuesto solo evitando enviar sus residuos al entierro; si el generador

no interprende acciones para la reducción de sus residuos se vería automáticamente gravado por el impuesto.

En el 2010, se aprueban, a través del **Decreto 636/2010**, dos pliegos, uno para la gestión de la fracción húmeda - a cargo de empresas privadas - y otro para la gestión de los residuos secos, con la participación de las cooperativas de recuperadores.

En este marco, hay que remarcar “la diferencia en la modalidad de contratación y en la partida presupuestaria entre las dos fracciones, con la húmeda, caracterizada, por una asignación millonaria y fija” (Testa, Bilbao y Pujó, 2012: 301). De acuerdo a AVINA (2014), la Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana - Fracción Húmedos – se caracteriza por un monto correspondiente a cerca del 20% del presupuesto de la Ciudad, con 10 años de concesión.

Por el otro lado, el Concurso Público para el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos - Fracción Secos - con 4 años de duración del contrato, divide la Ciudad por zonas, incorporando cooperativas que se conformaron *ad-hoc*.

Sucesivamente, la **Ley n°4120/2011** cancela el pliego relativo a la fracción húmeda, prorrogando los contratos vigentes desde 2005, anulando de hecho los pliegos resultantes del proceso de consulta y Audiencia Pública y, de acuerdo a Testa , Bilbao y Pujó (2012), sentando así las bases para el diseño de nuevos pliegos, en un plazo máximo de dos años.

Finalmente, a partir del 3 de enero de 2013, la gestión de la fracción seca de los residuos sólidos urbanos (reutilizables y reciclables) viene asignada mediante un Contrato de Gestión Social con el gobierno de la CABA a las cooperativas de recuperadores.

En este marco, la Ciudad de Buenos Aires ha ido ejecutando planes para la recolección diferenciada a través las modalidades de contenerización, puerta a puerta y la

recolección en vía pública, estableciendo Centros Verdes como locales de acopio y acondicionamiento de los materiales, en colaboración con las cooperativas de recuperadores.

En cuanto a las empresas concesionarias de la fracción húmeda, el 1º de octubre del 2014 se dio comienzo al nuevo esquema de recolección, dividiendo la ciudad en 7 zonas, redistribuidas entre seis empresas y el Ente de Higiene Urbana del Gobierno de la ciudad. Se trata del contrato más caro mantenido por el GCABA, ascendiendo en 2015 a un desembolso de 4.000 millones de pesos anuales (Rocha, 2014).

Por otro lado, antes de la disposición final de esta fracción, se van tratando los residuos a través de una planta de Tratamiento Mecánico Biológico - MBT -, inaugurada en enero del 2013, que combina la clasificación con un proceso mecánico y el tratamiento biológico, permitiendo la recuperación de materiales reciclables y la estabilización de los biodegradables (CEAMSE, 2013). Dicho tratamiento representaría la medida más efectiva y que mayormente puede contribuir a la reducción de la disposición en rellenos sanitarios.

2.3 La legislación vigente en Brasil

2.3.1 Nivel Nacional

Brasil es uno de los países de la región más avanzado en el reconocimiento de políticas inclusivas y sustentables en la gestión de residuos.

La **Constitución** brasilera (Art. **30, apartado V**) confiere a las municipalidades la responsabilidad para la gestión de los residuos sólidos, mientras que el papel del estado nacional refiere al establecimiento de las directrices territoriales y ambientales.

En este marco, después de un largo proceso de gestación en el Congreso Nacional, se ha aprobado, el 2 de agosto de 2010, la **Ley Federal n° 12.305/2010**, con la cual se ha proclamado la Política Nacional de Residuos Sólidos – PNRS.

Se trata de un texto que contempla en forma exhaustiva los diferentes elementos relativos a la acción y al qué hacer en materia de residuos, tanto del poder público como de la sociedad en general¹¹, excluyendo de su alcance solamente los residuos radiactivos. Es decir, que el objetivo de esta ley es la gestión integral e integrada de las diferentes tipologías de residuos sólidos.

La ley hace un llamado a la sociedad y a la ciudadanía en su conjunto, comprometiendo tanto el sector público como el privado, pasando por los recuperadores y los consumidores, involucrando de forma directa o indirecta cualquier sujeto en el gestión y en el gerenciamiento de los residuos sólidos. De hecho, este principio se refleja en la explicitación del concepto de “responsabilidad compartida por el ciclo de vida del producto” y de “logística inversa”.

Entre los principios (**Cap. II - De los Principios y Objetivos - art. 6**) se destacan:

- el “reconocimiento de residuo sólido reutilizable y reciclable como un bien económico y de valor social, generador de trabajo y renta y promotor de ciudadanía” (**art. 6-VIII**);
- promover el principio de prevención y precaución;
- establecer los principios del contaminador-pagador y del protector-recipientor;
- la visión sistémica que pretende integrar las variables ambiental, social, cultural, económica, tecnológica y de salud pública;
- el desarrollo sustentable;
- la responsabilidad compartida por el ciclo de vida de los productos;

¹¹ La asignación de responsabilidad a una multiplicidad de sujetos involucrados en la generación de residuos se remarca a lo largo de todo el texto de Ley.

- el derecho de la sociedad a la información y al control social.

Otro principio fundamental de la ley es representado por el **protagonismo de los recuperadores - catadores** - en el desarrollo de los planes de gestión, sancionando como objetivo de la Política Nacional la “integración de los catadores de materiales reutilizables y reciclables en las acciones que involucran la responsabilidad compartida por el ciclo de vida de los productos” (**art. 7–XII**).

Ya en 2001, de acuerdo a Dias (2011), la categoría *catador de material reciclável* (recuperador de material reciclable) se reconocía como categoría profesional en la Clasificación Brasileira de Ocupaciones, antecedente importante en proceso de integración. Integración que en la PNRS es prevista a partir de una batería de diferentes instrumentos e incentivos al desarrollo y a la contratación de cooperativas y grupos asociativos de *catadores*, como parte de una acción socio-ambiental integrada para la gestión de los residuos, específicamente dentro la recolección selectiva, el concepto de responsabilidad compartida por el ciclo de vida del producto así como en la implementación de los sistemas de logística inversa.

Entre los objetivos (art. 7) de la Política Nacional de Residuos Sólidos, podemos además destacar, entre otros:

- la no generación, reducción, reúso, reciclaje y tratamiento de los residuos sólidos, así como una disposición final ambientalmente adecuada de los desechos (*rejeitos*);
- el estímulo a patrones sustentables de producción y consumo;
- la prioridad en compras y contrataciones gubernamentales de productos reciclados y reciclables;
- el impulso al etiquetado ambiental y al consumo sustentable.

Entre los instrumentos (**art. 8–XI**), elemento importante identificable con la

transparencia y la necesidad de una información completa y continua se expresa con la creación del “Sistema Nacional de Información sobre la Gestión de los Residuos Sólidos (SINIR)”, además de:

- la recolección selectiva, los sistemas de logística inversa y otros instrumentos relacionados a la aplicación de la responsabilidad compartida por el ciclo de vida de los productos;
- el incentivo a la creación y al desarrollo de cooperativas u otras formas de asociaciones de *catadores*;
- la educación ambiental;
- los incentivos fiscales, financieros y crediticios;
- los acuerdos sectoriales;
- los planes de residuos sólidos;

Para este último elemento, los planes de gestión, se especifica la obligatoriedad a diferentes niveles.

Desde **art. 14** hasta **art. 23**, relativos a los **Planes de Residuos Sólidos**, se define el contenido mínimo de estos a todos los niveles: federal, estadual, municipal y empresarial.

De acuerdo a Guimarães y Garrido (2011) queda a cargo del poder público la elaboración del Plan Nacional de Residuos Sólidos, los planes estaduais, micro-regionales, y los planes municipales, mientras que se especifica la responsabilidad de los generadores para planes gerenciales propios (en consonancia con el plan municipal del territorio de pertenencia).

Por otro lado, soluciones intermunicipales con involucramiento de cooperativas y asociaciones de *catadores* son incentivadas en diferentes apartados de la norma.

Es interesante resaltar como solamente los **planes municipales** son definidos como gestión integrada y, por lo tanto, en su contenido mínimo (**art. 19**), deben contemplar:

- programas y acciones de capacitación técnica, educación ambiental y participación de todos los grupos interesados, en particular de cooperativas y asociaciones de catadores.
- mecanismos para la creación de fuentes de negocios, empleos y renta a través de la valorización de los residuos sólidos;
- la equiparación de los residuos de comercios y servicios a los domiciliarios, en caso no sean peligrosos y que se caractericen por volumen y composición parecida;
- establecer plazos y metas en términos de reducción, reúso, recolección diferenciada y reciclaje.

Las metas representan una clara forma de aplicar el principio de reducción de los residuos que tengan como destino la disposición final.

Antecedente importante del protagonismo de los *catadores* es representado por el **Decreto presidencial nº 5.940/2006** - de la **Recolección Diferenciada en Órganos Públicos**, que determina que la “Recolección Selectiva Solidaria” deberá ser implementada en todos los edificios públicos federales, sancionando la separación de los residuos reciclables descartados por órganos y entidades de la administración pública nacional (denominada federal en este país) directa e indirecta en la fuente generadora, así como su destino; es decir las asociaciones y cooperativas de catadores de materiales reciclables.

Además el decreto abre espacio para la elaboración de medidas y acciones socio-ambientales que contribuyan al desarrollo de la estructura productiva de las cooperativas y asociaciones de catadores.

Dias (2011) resalta como el decreto además define claramente el tipo de organizaciones

che puedan registrarse (cooperativas y asociaciones de *catadores*) para recibir el material reciclable de las entidades de la administración federal, especificando que las organizaciones:

- deben ser integradas exclusivamente por recuperadores que dependen únicamente de esta actividad;
- sean sin fines de lucro;
- cuenten con un lugar adecuado para la clasificación de los materiales reciclables;
- adopten un sistema de redistribución entre sus integrantes (*rateio*).

En este sentido es importante también mencionar la **Ley n° 11.445/2007**, que regula la **Política Nacional de Saneamiento Básico**, cuyo **art. 57** exonera de la obligación de convocar a licitación para contratar las asociaciones o cooperativas de *catadores* para la asunción del servicio de recolección diferenciada. Por lo tanto, de acuerdo a Dias (2011), los municipios tienen facultad de contratar directamente a grupos de *catadores* para llevar a cabo la recolección selectiva, además de poder recibir un pago por el servicio prestado.

Volviendo a la Ley **12.305/2010** el **Cap. III del Título III (del art. 25 al art. 36)** - de la **Responsabilidades de los Generadores y del Poder Público** - es quizás el más importante de toda la ley.

Al titular del servicio público cabe la organización y la prestación directa o indirecta del servicio, con excepción de algunos tipos de residuos a los cuales se aplica un régimen específico (**art. 26**).

Además, cabe el deber de vigilancia sobre eventuales contratados para el servicio. Contratados que es importante remarcar, están sujetos a la **responsabilidad por daños**, provocados por gestión inadecuada de los residuos, incluyendo los gastos a ser

sostenido por el poder público.

El **art. 32** especifica como los embalajes deberán ser fabricados con materiales que favorezcan la reutilización o el reciclaje, además de que su diseño debe favorecer el reuso y, de ser posible, el reciclaje.

El **art. 33** obliga a elaborar e implementar (progresivamente según cronograma establecido en el decreto reglamentario de la ley) sistemas de **logística inversa** (retornabilidad), mediante retorno de los productos y envases después del uso hecho por el consumidor, de forma independiente del servicio público de limpieza urbana y de gestión de los residuos sólidos, los fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

- agroquímicos, sus residuos y envases;
- pilas y baterías;
- neumáticos;
- aceites lubricantes, sus residuos y envases;
- lámparas fluorescentes, de vapor de sodio y mercurio y de luz mixta;
- productos electro-electrónicos y sus componentes.

La logística inversa supone por lo tanto la elaboración de un sistema de medida y acciones que permita el retorno de productos y embalajes a los actores responsables de la producción, distribución y comercialización.

Es decir, de acuerdo a Guimarães y Garrido (2011), se introduce una medida de internalización del costo de los residuos a ser asumido por el sector que lo generó, con una clara referencia al principio del contaminador-pagador y de responsabilidad extendida, que se traduce en una responsabilidad postventa/consumo del sector productivo, en términos de recolección, reuso, reciclaje o de disposición final

ambientalmente correcta.

Además, siempre siguiendo a Guimarães y Garrido (2011), la referencia a los acuerdos sectoriales mira a extender el sistema de logística inversa a otros productos, más allá de los especificados en el art. 33.

Uno de los requisitos más importantes del modelo de gestión de residuos entre el sector público y el sector privado es de contribuir mediante las acciones propuestas con la inclusión social y la generación de empleo para las cooperativas y asociaciones de *catadores*.

Estos acuerdos entre poder público y productores, importadores o distribuidores con el fin de garantizar la **Responsabilidad Compartida** por el ciclo de vida del producto, son sancionados en el **art. 36**. En este ámbito al titular del servicio público cabe, en consonancia con el plan municipal de gestión integrada de residuos sólidos:

- adoptar procedimientos para re-aprovechar los residuos sólidos reutilizables y reciclables provenientes de los servicios públicos de limpieza urbana y de manejo de residuos sólidos;
- establecer sistema de recolección selectiva;
- articular con los agentes económicos y sociales medidas para viabilizar el retorno al ciclo productivo de los residuos sólidos reutilizables y reciclables provenientes de los servicios públicos de limpieza urbana y de manejo de residuos sólidos;
- realizar las actividades definidas por acuerdo sectorial o término de compromiso según el art. 33 (logística inversa);
- implantar un sistema de compostaje para residuos sólidos orgánicos y articular con los agentes económicos y sociales modos de utilización del compostaje producido;
- predisponer una disposición final ambientalmente adecuada de los residuos o desechos

provenientes de los servicios públicos de limpieza urbana y de manejo de residuos sólidos.

De acuerdo a Guimarães y Garrido (2011), objetivos de la responsabilidad compartida es cumplir con la reducción en origen de la generación de residuos, su aprovechamiento y re inserción en las cadena productivas, así como incentivar el uso de insumos ambientalmente amigables.

Hay que remarcar que por el ciclo de vida del producto, además de fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes, se explicita también una responsabilidad tanto de los consumidores como del titular del servicio público de gestión de residuos.

El **Cap. IV del Título III** regula la gestión de los **Residuos Peligrosos**, que por naturaleza y particularidad reciben un tratamiento y una gestión a parte.

Los **artículos de 42 a 46 (Capítulo V del Título III)** definen los **instrumentos económicos**, previendo la posibilidad (**art. 42**), entre otras, de instituir medidas y líneas de financiamiento por parte del poder público con el fin de:

- prevenir y reducir la generación de residuos sólidos en el proceso productivo;
- desarrollar productos con menor impacto sobre la salud humana y la calidad ambiental en el arco del ciclo de vida del propio producto;
- implantar infraestructura física y adquirir equipamientos para cooperativas u otras formas de asociación de *catadores*;
- organizar sistemas de recolección selectiva y logística inversa;

El **art. 44** prevé la posibilidad de instituir normas con el objetivo de conceder incentivos fiscales, financieros o crediticios a:

- industrias y entidades dedicadas a la reutilización, al tratamiento y al reciclaje de residuos sólidos producidos en el territorio nacional;

- proyectos relacionados a la responsabilidad por el ciclo de vida de los productos, prioritariamente en colaboración con las cooperativas y otras formas de asociación de *catadores*.

Es importante aquí remarcar la posibilidad del poder ejecutivo de instituir determinadas medidas sin necesidad de ley, sino simplemente contando con el soporte presupuestario correspondiente.

Por lo que refiere a las **prohibiciones (CAP. VI del Título III)**, es importante resaltar la prohibición recuperación de materiales en vertederos (**art. 48 - II**), explicitando además que los planos estatales de residuos sólidos tienen que establecer metas para la progresiva eliminación y/o reacondicionamiento de los vertederos, proceso ligado a la inclusión socio-económica de recuperadores que se encuentren allí trabajando.

Es importante además destacar que la Ley se remite a las sanciones penales y administrativas previstas por la Ley de Crímenes Ambientales, lo que incluye la responsabilidad penal para personas jurídicas.

Finalmente, en el **Título IV - Disposiciones Transitorias y Finales - el art. 50** especifica que la inexistencia de un reglamento relativo a la actuación de las cooperativas y otras formas asociativas de catadores no impide su actuación y participación. Disposición elaborada específicamente para evitar cualquier tipo de obstáculo a la inclusión de los catadores en los sistemas de gestión.

El **Decreto nº 7.404/2010** reglamenta e instituye la Política Nacional de Residuos Sólidos, además de crear (**art. 3**) el Comité Interministerial de la Política Nacional de Residuos Sólidos y el Comité Orientador para la Implantación de los Sistemas de Logística Inversa (integrados por los mismos sujetos y presididos por el Ministerio de Medio Ambiente). Ambos comités no cumplen funciones normativas, sino solamente

ejecutivas.

El **Cap. I del Título III** - de la **Responsabilidades de los Generadores y del Poder Público**, sanciona (**art. 5**) la responsabilidad compartida de fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares de los servicios públicos por el ciclo de vida dos productos. Responsabilidad que debe ser cumplida de forma individualizada y encadenada.

El **Cap. II del Título III** - de la **Recolección Selectiva**, establece (**art. 9**) que el sistema deberá implantarse por el titular del servicio público (Municipio) estableciendo, como mínimo, la separación entre residuos secos y húmedos, mientras que progresivamente habrá que afinar la separación de la parte seca en fracciones específicas (con metas a establecer en Plan Municipal de Gestión Integrada)..

El **art. 11** remarca como el sistema de recolección selectiva priorizará la participación de las cooperativas de *catadores*.

En el **Cap. III del Título III** - de la **Logística Inversa**, el **art. 13** define la logística inversa como un “instrumento de desarrollo económico y social”, que tiene como objetivo realizar la recolección y la devolución de los residuos sólidos al sector empresarial del cual provienen.

El **art. 18** especifica que fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes deberán organizar los sistemas de logísticas inversa, priorizando en la implementación de los sistemas, especialmente en el caso de los embalajes pos-consumo, la participación de cooperativas y otras asociaciones de *catadores*.

Los **art. 19** y **20** hacen referencia a los acuerdos sectoriales, especificando que podrán participar en su elaboración representantes del Poder Público, de los fabricantes, importadores, comerciantes y distribuidores, además de las cooperativas de *catadores*.

Por otro lado el **art. 23** define los requisitos de dichos acuerdos, a ser presentados al Ministerio de Medio Ambiente, mientras que el **art. 33** instituye el Comité Orientador para la Implantación de los Sistemas de Logística Inversa, encargados de estimular y regular el proceso de implementación a nivel nacional.

El **Título V** - de los **art. 40 a 44** - reglamenta la **participación de los *catadores*** de materiales reciclables, estableciendo que tanto los sistemas de recolección selectiva como los de logística inversa deberán priorizar la participación de las cooperativas y otras formas asociativas de *catadores* (**art. 40**). A través de los planos municipales de gestión integrada de residuos sólidos serán definidos programas y acciones específicas para la inclusión de los grupos interesados (**art. 41**).

El **art. 43** sanciona que el Estado Nacional debe crear, bajo reglamento específico, un programa para mejorar las condiciones de trabajo y de inclusión social y económica de los *catadores*. Compromiso cumplido en paralelo al reglamento de la Ley, a través del **Decreto n° 7.405/2010**, que instituye el Programa Pro-Catador y conforma el Comité Interministerial para la Inclusión Social y Económica de los Catadores de Materiales Reutilizables y Reciclables – CIISC (ya creado por decreto del 11/09/2003) - disponiendo sobre su organización y funcionamiento.

El **art. 44** especifica el contenido mínimo de las políticas públicas, a saber:

- la posibilidad de exoneración de licitación para la contratación de grupos de *catadores*.
- el estímulo al fortalecimiento institucional, capacitación e incubación, así como mejoras de las condiciones de trabajo,
- previendo además diferentes tipologías de contratos y convenios de colaboración con sujetos de derecho público o privado para la creación y el desarrollo de grupos de *catadores*.

De acuerdo a Guimarães y Garrido (2011), una parte importante del decreto (del **art. 46** al **art. 63**) se concentra sobre los planes de residuos sólidos, reafirmando en general el contenido de la propia ley.

El **art. 58** habilita la participación de cooperativas de *catadores* en los planes empresariales de gestión (listados en el art. 20 de Ley 12.305/2010), bajo tres condiciones:

- que las cooperativas cuenten con capacidades técnicas y operativas de gestión;
- que sea económicamente viable;
- que no exista riesgo para la seguridad operacional del emprendimiento.

Por otro lado el **art. 77** proclama la educación ambiental como parte integrante de la Política Nacional de Residuos Sólidos, con el objetivo de desarrollar entre otras, acciones directas a:

- la concientización de los consumidores sobre consumo sustentable;
- el compromiso en el marco de la responsabilidad compartida;
- divulgar la importancia de la recolección selectiva, la logística inversa y la minimización en la generación de residuos.

Por lo que refiere al **Financiamiento**, se prevé prioridad de acceso a los recursos para los Estados y Municipios que “implanten la recolección diferenciada con la participación de cooperativas u otras formas de asociación de catadores” (**art. 79-II-b**).

Además, según el **art. 81**, las instituciones financieras federales podrán crear líneas específicas de financiamiento para cooperativas u otras formas de asociación de *catadores* finalizadas a la adquisición de equipamiento y maquinarias a utilizarse en la gestión de residuos sólidos.

El modelo de gestión que emerge de este marco normativo extremadamente extenso, si

por un lado sienta una perspectiva innovadora, integrada y multidimensional en la concepción de residuos, por el otro coloca en la agenda pública un desafío muy grande para su aplicación exhaustiva y coherente.

Los mecanismos operativos y el compromiso efectivo de cada actor involucrado, sobre todo a nivel municipal, parecen ser la clave para una aplicación exitosa del cuadro normativo instituido.

2.3.2 Nivel Local (Prefectura de Porto Alegre - Río Grande do Sul)

Como hemos visto, la Ley 12.305/2010, en concordancia con la Constitución brasilera, determina que el titular de los servicios públicos de limpieza urbana y de manejo de los residuos sólidos sea el municipio. En este marco, la ley supone la elaboración de un Plano Municipal Integrado de Gestión de Residuos Sólidos.

Desde el nivel nacional, la PNRS incentiva la implementación de la recolección selectiva con fijación de metas de recuperación de residuos en el plan de gestión municipal, subordinando la prioridad de acceso a los recursos a la participación de grupos de *catadores* en el sistema de recolección.

De hecho, el primer cuerpo legislativo que reconoce el papel de los recuperadores en Brasil, ha sido elaborado a nivel local, en los primeros años '90, justamente en Porto Alegre, con la **Ley Complementar N° 234** de 1990. Siguiendo a Dias (2011), dicha norma, instituyendo el Código de Limpieza Urbana, enuncia, en su **art. 14**, que los materiales reciclables recolectados a través de su programa de reciclaje municipal, deberán destinarse preferentemente a grupos de *catadores* formalmente organizados y registrados en el DMLU.

La norma anticipa lo que la PNRS establece a nivel nacional, otorgando la prioridad a la

organización y gestión de los planes de residuos reciclables con contratación de cooperativas de *catadores* para diferentes funciones; pero, por más que se extienda la prioridad nacionalmente y se creen posibilidades de incentivos a esta solución, el Plan Municipal en ningún caso se ve obligado a incluir este elemento en forma ineludible en todas las fases de manejo de los RSU.

En este marco, la **Ley Complementar n° 728/2014** actualiza la Ley n° 234/1990 y el Código Municipal de Limpieza Urbana, para atender las exigencias la Ley 12.305/2010 - PNRS.

Según el **art.1**, el Departamento Municipal de Limpieza Urbana de Porto Alegre - DMLU - es depositario de la “titularidad de los servicios de saneamiento básico, limpieza urbana y manejo de residuos sólidos (...), por medios propios o adjudicándolos a terceros, en forma gratuita o remunerada” (**art. 1 - Parágrafo único**).

El **art. 4°** establece que “el Ejecutivo Municipal adoptará la recolección selectiva y el reciclaje de materiales como formas de tratamiento de los residuos sólidos, dirigiendo los residuos reciclables a unidades de clasificación debidamente registradas en el DMLU”.

El **art. 6°** dispone la responsabilidad del generador del residuo sólido por su acondicionamiento y disposición para la recolección, a ser operada por el DMLU.

Por otro lado, se especifica que “el Ejecutivo Municipal implantará un sistema de tratamiento para los residuos orgánicos y los residuos inorgánicos, de forma tal de reaprovecharlos por medio de una cadena productiva sustentable, teniendo como norte el concepto de basura cero” (**art. 8 - § 3°**).

El **art. 15** establece que la recolección, transporte y destino del residuo sólido reciclable son competencia exclusiva del DMLU.

Por otro lado, los **art. 20, 21 y 22** establecen la implantación de sistemas de separación de residuos en origen para organismos públicos y para la red municipal de enseñanza, mientras que los establecimientos comerciales deberán colocar a disposición de sus clientes recipientes para la separación¹².

En último, el **art. 66** autoriza el Ejecutivo Municipal “a contratar los servicios de recolección selectiva de residuos, destino y separación a través de convenio con las cooperativas de catadores y recicladores de residuos sólidos y las asociaciones de catadores y recicladores de residuos sólidos”.

Ahora bien, es importante remarcar cómo la actualización del Código Municipal de Limpieza Urbana, si bien recoge varios supuestos de la PNRS, en lo que refiere a la gestión de los Residuos Sólidos Reciclables cancela la preferencia a grupos de *catadores* formalmente organizados y registrados, propia del art. 14 de la Ley Complementar N° 234/1990. En este sentido, hay que recordar que ya en 2008 la **Ley Municipal N°10531**, reglamentada por el **Decreto N° 16.638** del marzo de **2010**, establece un Programa de Reducción Gradual para la circulación de Vehículos a Tracción Animal (VTA) y Humana (VTH).

Tal programa preveía así una serie de medidas, que implicaban el registro de todos los carreros residentes en el Municipio de Porto Alegre, la organización de cursos de formación profesional en el área de residuos reciclables, así como de acciones directa a la reconversión profesional de los *catadores* y sus familiares para la reinserción en el mercado de trabajo. Por último preveía la creación de zonas de exclusión para la circulación de los carros, hasta prohibirla totalmente para el final del 2016.

Es importante aquí subrayar que dicha norma, anterior a la creación de la Ley

¹² Todos estos actores se incluyen por lo tanto en el sistema de recolección selectiva.

12.305/2010, se ha mantenido a pesar de las disposiciones contenidas en la PNRS y su reglamentación, que priorizan la inclusión de grupos de *catadores* en la recolección selectiva de los residuos reciclables.

Por otro lado, casi en paralelo con la Ley Complementar n° 728/2014, a través del **Decreto n° 18.461** del 20 de noviembre de 2013, se instituye el **Plan Municipal de Gestión Integrada de Residuos Sólidos - PMGIRS** - definiendo el sistema municipal de gestión integrada de residuos sólidos.

El plan se caracteriza por el propósito de integralidad de la gestión, agregando medidas de fiscalización y actividades de educación ambiental. Prevé la implantación de la logística inversa, así como metas de reducción de los volúmenes directos a disposición final.

Por lo tanto, el PMGIRS actúa como instrumento operativo del Código Municipal de Limpieza para poner en práctica las disposiciones sancionadas en la PNRS, mientras que su revisión está establecida cada 4 años.

En este marco, aproximadamente 9 toneladas diarias de restos de comidas, producto del trabajo de unas 50 cafeterías son destinados a la producción de alimentos para la cría de cerdos. El Programa de Reaprovechamiento de Residuos Orgánicos vía Cerdo-cultura (*Suinocultura*) involucra a 15 integrantes de la Asociación de Cerdo-cultores (*Suinocultores*) de la zona sur de Porto Alegre. El DMLU se encarga de la recolección de residuos entregándolos a una central de acopio; en contrapartida, los criadores donan mensualmente una canasta básica a dos guarderías comunitarias del cercano barrio de Restinga (Prefectura de Porto Alegre - DMLU, s.f.).

Por otro lado, desde el año 2000, existe una Unidad de Separación y Compostaje, que recibe parte de los residuos sólidos urbanos orgánicos. Diariamente, cerca de 100

toneladas son recibidas por trabajadores de la Asociación de Selección de Residuos Sólidos Domiciliarios, separando desechos no tratables, material reciclable y materia orgánica para compostaje. El compost se comercializa en el mercado local, generando ingreso para los integrantes de la asociación. La base de esta operación se compone de una parte de los residuos domiciliarios, principalmente restos de alimentos, además de los restos de jardinería y residuos orgánicos provenientes de establecimientos comerciales e industriales (Prefectura de Porto Alegre - DMLU, s.f.).

2.4 La legislación vigente en Uruguay

2.4.1 Nivel Nacional

En Uruguay, el cuadro legal existente en relación a la gestión de residuos es bastante atomizado. A pesar de la ausencia de políticas nacionales, existen algunas normas que se vinculan a la gestión de los residuos, aunque no son aplicadas sistemáticamente en todos los departamentos del país.

La **Ley General** de Protección del Medio Ambiente n° **17283/2000** declara de interés general “la reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo” (**art. 1-c**) ya 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” (**art. 21**).

Según dispone la ley en su **art. 21**, “el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – en acuerdo con los Gobiernos Departamentales (...) - providencias y aplicará las medidas necesarias para regular la generación, recolección, transporte, almacenamiento, comercialización, tratamiento y disposición final de los

residuos”. De hecho, la recolección, transporte y disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos se encuentra a cargo de los gobiernos departamentales, es decir, a nivel local.

El **art. 14** especifica que Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - MVOTMA - podrá “imponer el tratamiento de los desechos o de las emisiones, cualquiera sea su fuente, así como el auto-monitoreo de los mismos por los propios generadores” (**art. 14-b**).

El Objetivo Estratégico 2010-2020 del Departamento Nacional de Medio Ambiente - DINAMA (órgano del MVOTMA) - declara promover una gestión segura de residuos sólidos priorizando la minimización de la generación y la valorización de residuos, así como el desarrollo de estrategias de inclusión social.

En este marco, el **Decreto n° 182/2013**, dirigido a los Residuos Sólidos Industriales y asimilables - RSI - a través del RM N° 1708/013 **art. 2** establece la clasificación de grandes y medianos generadores, estableciendo que cada generador deba contar con un Plan de Gestión de Residuos (PGR) que incluya la totalidad de operaciones vinculadas a su manejo¹³. En paralelo existen una serie de decretos que utilizan el principio de responsabilidad extendida del importador/fabricante que reglamentan los siguientes productos: baterías de plomo ácido (Decreto N°373/003), envases de agroquímicos (Decreto N° 152/013), neumáticos fuera de uso (Decreto 358/015).

Por lo que refiere específicamente a los Residuos Sólidos Urbanos, la única norma de alcance nacional es representada por la **Ley n° 17849/2004 - Ley de Reciclaje de Envases**, estableciendo que el MVOTMA es el encargado de dictar las medidas

¹³ En este caso, hay que remarcar como en la actualidad el Gobierno Departamental de Montevideo acepta la disposición en su sitio de disposición final de RSI con peligrosidad alta o media, aunque imponiendo condiciones fisicoquímicas al residuo y cobrando por el servicio.

necesarias “para regular los tipos de envases y prevenir la generación de residuos, de conformidad con los principios de política nacional ambiental” (**art. 1**).

El **art. 2** establece el ámbito de aplicación, incluyendo “todos los envases puestos en el mercado y residuos, incluyendo los envases de venta o primarios, colectivos o secundarios y los de transporte o terciarios. No quedan comprendidos en la presente ley, los envases y residuos de envases industriales o comerciales, que sean de uso y consumo exclusivo en actividades industriales, comerciales o agropecuarias”.

De hecho, la ley no comprende todos los residuos urbanos sólidos, ni varios tipos de domiciliarios, aplicándose exclusivamente a los envases y envoltorios de los bienes y productos finales.

El **art. 5** establece la **responsabilidad de los productores e importadores** de envases para los residuos generados, especificando que “toda persona física o jurídica, que envase o importe productos envasados con destino al mercado nacional, deberá inscribirse en el registro que al efecto llevará el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (...). Para obtener el certificado de inscripción correspondiente, los sujetos incluidos en este artículo, deberán contar con un plan de gestión de los residuos de envases y envases usados derivados de los productos por ellos envasados o comercializados”.

El **art. 6**, relativo a los **Planes de Gestión** de residuos de envases, especifica que deberían cumplir con los objetivos de:

- reducción,
- retornabilidad,
- reciclado y valoración (en los porcentajes y plazos que se establezcan).

Por lo que refiere a la retornabilidad, la norma deja la posibilidad de elección a los

planes, especificando que “podrán incluir sistemas voluntarios de retornabilidad, instrumentos de promoción de la misma y también el establecimiento de mecanismos de cobro de una cantidad individualizada y uniforme para todos los comercios de plaza, como depósito o seña, por cada envase que sea objeto de la transacción” (**art.6**).

Por otro lado, en el **art. 7** hace referencias a los **intermediarios**, explicitando que “los comerciantes y puntos de venta al consumo, así como los demás intermediarios en la cadena de distribución y comercialización de productos envasados, estarán obligados a recibir y aceptar la devolución y retorno de los envases de aquellos productos respecto de los cuales tengan intervención para su colocación en el mercado”.

El **art. 9**, refiriéndose al **alcance del sistema** especifica que el MVOTMA establecerá los plazos y condiciones para la efectiva aplicación, mientras que dentro de los ciento ochenta días de la vigencia de la ley, dictará las disposiciones necesarias para la aplicación a “embotelladores o importadores de aguas, refrescos u otros líquidos destinados al consumo humano o que sirvan para la preparación o cocción de alimentos con el mismo destino, así como aquellos que contengan soluciones aptas para la desinfección y la limpieza”, incluyendo además bolsas de plástico usadas como envases y envoltorios.

El **art. 11** aclara otras **responsabilidades**, atribuyendo al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional de Aduanas, la tarea de **control** de la importación de los productos y envases pasibles de ser tasados, mientras que los Gobiernos Departamentales - Intendencias - tienen la facultad de dictar normas complementarias funcionales a la aplicación de los planes de gestión, “especialmente con la finalidad de evitar su inclusión como parte de los residuos sólidos comunes o domiciliarios”.

Solo a través del **Decreto n° 260/007** de julio de 2007, se elabora una reglamentación que efectivice las disposiciones generales contenidas en la Ley 17.849/2004.

En este sentido, el **art. 1** del decreto circunscribe el **ámbito de aplicación** solamente a los **envases post-consumo**. En palabras del Informe de Evaluación del PNUD Uruguay, esto “delimita su ámbito de aplicación a envases primarios de origen domiciliario” (PNUD-PNUMA, 2012: 11); es decir que se deja pendiente la reglamentación de envases secundarios y terciarios, reduciendo de hecho el ámbito de aplicación y la tipología de envases a gravar.

El **art. 2** reafirma la llamada **Responsabilidad Extendida de Productor**, al establecer que propietarios o representantes de marca e importadores de productos envasados deben “contar o adherir a un plan de gestión de residuos de envases”, siendo además los “responsables directos por el diseño, operación y mantenimiento de los planes de gestión de residuos de envases”. Por otro lado, propietarios o representantes de marca e importadores, tienen también la responsabilidad de (**art. 3**):

- introducir la variable ambiental en el diseño de los envases, con el objetivo de minimizar la generación de residuos y favorecer su valorización;
- identificar los envases plásticos utilizados en sus productos, para facilitar la valorización;
- incluir en los productos objetos de los planes de gestión un símbolo de identificación;
- proporcionar toda información necesaria a los comerciantes e intermediarios.

En el **art. 4**, referente a los **Planes de Gestión de Envases - PGE** - , establece que los mismos podrán ser elaborados individual o colectivamente por productores e importadores. Los planes deben incluir el cumplimiento de los objetivos de:

- reducción,

- retornabilidad,
- reciclado y valorización, estableciendo porcentajes y plazos de cumplimiento.

Por otro lado, tendrán que apuntar a lograr gradualmente y a escala nacional, la creación de “circuitos de recolección limpios, eficientes y seguros” (**art. 4-b**). En este sentido, el MVOTMA puede dictar pautas específicas sobre metas de recuperación de envases y de extensión geográficas.

Finalmente, en el **punto c)**, el **art. 4** sanciona la obligación de “contribuir a la **inclusión social de los clasificadores**, a través de la formalización del trabajo en los sistemas de recolección, clasificación y/o valorización de envases, contemplando la realidad social de cada área geográfica”, con el Ministerio de Desarrollo Social - MIDES - que puede marcar pautas sobre la metas de inclusión de este sector de la población.

Este es el primer punto en el cual se mencionan los **recuperadores de residuos - clasificadores** - como sujetos a incluir en el sistema de gestión, ya que en la Ley de Envases no se hace referencia alguna al sector, mientras que en el preámbulo del decreto - punto III - se especifica que “en función de la situación socio-económica, el Poder Ejecutivo ha entendido conveniente viabilizar procesos de **inclusión social** en los sistemas de gestión de residuos de envases que se implementen, de forma que consideren adecuadamente a quienes los clasifican y se constituyan en una forma de apoyo a la generación de puestos de trabajo formales”.

El **art. 5**, refiriéndose al **contenido de los PGE**, posterga la definición para su fase operativa, estableciendo que “deberán incluir el detalle, la forma y demás condiciones en que se realice la devolución, la recolección, el transporte, el depósito transitorio y la valorización de los residuos de envases y el destino final de los materiales no valorizables, los procesos de inclusión social y los mecanismos de registro y control

necesarios para verificar los resultados del plan”. El único punto en cual avanza en la definición efectiva puede ser identificado con “la integración efectiva de los distribuidores y puntos de venta al consumo”.

En este sentido, el **art. 13** se refiere a los **comerciantes, intermediarios** y a las **grandes superficies comerciales**, obligándolos, “en el caso de implementarse el sistema de retornabilidad”, a:

- brindar información sobre los mecanismos de devolución y retornabilidad de los envases comercializados;
- habilitar la recepción de envases comercializados (de acuerdo a los planes);

Además, todos los establecimientos comerciales de grandes superficies deberán disponer un área para la instalación de islas de recepción de envases usados, mientras que quedan exonerados los pequeños comercios.

Finalmente, los **establecimientos comerciales de grandes superficies** que comercialicen artículos alimenticios y de uso doméstico, deberán implementar acciones tendientes a minimizar la generación de residuos de bolsas plásticas, a través de un plan de acción funcional al uso racional de las bolsas, el reúso y el reciclado (plan que no se ha implementado hasta la fecha).

El **art. 15**, prevé que la DINAMA cree “un **servicio público de información** sobre operadores registrados y planes de gestión de envases aprobados, identificando el tipo de productos y envases incluidos, así como los materiales que puedan procesar”.

El **art. 16** exhorta a los Gobiernos Departamentales – Intendencias - a cooperar con el sistema de retornabilidad y tratamiento, mediante la adopción de medidas que favorezcan a la ejecución de los planes de gestión de envases, viabilicen el sistema de recolección selectiva de los envases para la clasificación y “eviten la inclusión de estos

residuos como parte de los residuos sólidos comunes o domiciliarios” (**art.16-c**).

Cada Intendencia deberá presentar a la DINAMA un PGE de su departamento: los gobiernos departamentales mantienen por lo tanto un papel discriminante para la integración de los PGE en el sistema de gestión de esta parte de los RSU propio de su departamento.

Para articular los PGE del sector privado con la gestión de RSU a nivel departamental, se deben establecer convenios con las intendencias. Los envases y residuos de envases industriales o comerciales, que sean de uso y consumo exclusivo en actividades industriales, comerciales o agropecuarias no se encuentran comprendidos (son regulado por el citado Decreto n° 182/2013).

Los PGE mantienen como socios al MVOTMA (a través de DINAMA), el Ministerio de Desarrollo Social - MIDES -, la Cámara de Industrias del Uruguay - CIU - y las propias intendencias.

Según el Informe de Evaluación del PNUD Uruguay, la reglamentación promueve una ampliación gradual de la cobertura de alcance nacional, para lo cual se dispone de un plan de ampliación departamental de mediano plazo.

La Ley de Envases en Uruguay promueve la reducción, retornabilidad, reciclado y valoración de los residuos de envases, con la finalidad de evitar su inclusión como parte de los residuos sólidos comunes o domiciliarios. Se implementa mediante Planes de Gestión de Envases (PGE) que las empresas propietarias de marca e importadoras de productos envasados con destino al mercado interno pueden presentar, preferentemente en forma colectiva, respetando un modelo de gestión basado en circuitos limpios, y procurando la inclusión social de los

clasificadores informales. (PNUD-PNUMA, 2012: 2)

2.4.2 Nivel Local (Intendencia de Montevideo)

A nivel departamental, existen una serie de disposiciones en términos de manejo de los residuos, incluidas en el llamado **Digesto Departamental**.

El **Título IV** - de **1896** a **1928** regula la higiene y limpieza públicas, incluyendo la recolección de los residuos domiciliarios.

En la Sección IV - D.1916 a D.1928 -, denominada “De la recolección de residuos domiciliarios”, se establece que “el servicio de recolección de residuos domiciliarios se prestará por la Intendencia, directa o indirectamente, conforme a la programación y horarios que se establezcan y que asegurará la continuidad del mismo” (**art. D. 1916**).

En esta sección también se distinguen los residuos, diferenciando entre Domiciliarios y No domiciliarios (art. D. 1917 y art. D.1919 respectivamente).

El **art. D.1923** establece que “las personas que sean sorprendidas derribando intencionalmente o hurgando en los envases destinados a residuos de cualquier naturaleza, retirando o transportando estos (...) incurrirán en infracción (...), serán objeto de incautación de los materiales o de la carga que transporten, así como de los vehículos utilizados para ese fin”. El artículo expresa la clara intención de sancionar la actividad de los clasificadores en la vía pública, así como el **art. 1924** sanciona la llamada “clasificación fina”¹⁴ en domicilio: ”En los inmuebles en los que se comprueba la existencia de materias acumuladas o depositadas, provenientes de los residuos a que se refieren los artículos D. 1917 y D.1919 que importen un peligro para la salubridad previa declaración en tal sentido por resolución fundada, se procederá a la remoción de

¹⁴ Por “clasificación fina” se entiende la separación de los residuos recuperados por tipología de material, de forma tal que permita su acopio por fracción y posterior venta.

las mismas, cumpliéndose al respecto las formalidades legales pertinentes”.

En este marco, la **Resolución Municipal n° 5383/2012** aprueba la reglamentación de los artículos D. 1917, D. 1919 y D. 1920 relativos a la recolección, transporte y disposición final de residuos no domiciliarios, diferenciando así la modalidad de gestión entre Residuos Domiciliarios y Comerciales, que en conjunto definen los Residuos Sólidos Urbanos - RSU.

Esta disposición establece (**art. 1**) la **responsabilidad del generador**, explicitando que “el **generador** de residuos será **responsable** sobre el origen, características, transporte autorizado y destino de los mismos, y de exigir la documentación pertinente que permita efectuar la trazabilidad en todos los casos”.

La División Limpieza del Departamento de Desarrollo Ambiental de la Intendencia tiene la obligación (**art. 8**) de llevar un **registro** sobre los establecimientos generadores de los residuos no domiciliarios y de las empresas y vehículos autorizados para realizar su transporte.

Según lo dispuesto por la **Resolución N°5383/12**, el generador tiene que informar sobre el tipo y cantidad de residuos generados y transportados, así como su destino, a través de una **Declaración Jurada** de Gestión de Residuos Sólidos No Domiciliarios o Plan de Gestión de Residuos, según el caso y el volumen generado.

Esta disposición niega por lo tanto el acceso de los recuperadores esta parte de residuos sólidos urbanos, caracterizada por grandes volúmenes y mejor calidad de los materiales.

Por otro lado, el **Plan de Limpieza 2010-2015** establece el marco para la elaboración del **Convenio** que implemente el **Plan de Gestión de Envases - PGE** - para Montevideo. Dicho Convenio, firmado el 11/09/2012 habilita la implementación del PGE, para la recuperación de residuos de envases post consumo final, así como requiere

la Ley de Envases.

En general, el PGE debe contemplar:

- el objetivo del sistema de gestión de residuos de envases en el departamento;
- las localidades a incluir (es decir el grado de cobertura en relación a la población total);
- identificación de los principales impactos del plan a nivel social, ambiental, económico y sanitario;
- una descripción de la estrategia a seguir acompañada de un presupuesto de ejecución anual y del detalle de infraestructura puesta a disposición por la Intendencia.
- complementar con información de contexto sobre la gestión de residuos en el departamento (aspectos normativos y operativos).

El PGE para Montevideo se basa en el establecimiento de un nuevo sistema de contenedores herméticos para la recolección de los Residuos Sólidos Domiciliarios, que genera Zonas de Exclusión para “eliminar de manera progresiva la circulación de carros tirados por caballos que circulan por la capital y erradicar la clasificación de residuos urbanos en la vía pública” (**Resolución N° 12.089/2012** de la Junta Departamental de Montevideo).

El sistema es financiado por los aportes de los productores e importadores de envases descartables, a través de un fideicomiso gestionado por la Cámara de Industria, mientras que la Intendencia se encarga de la recolección.

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Social pauta y financia el acompañamiento de la gestión de las plantas a través de ONGs encargadas del desarrollo social y organizativo de los clasificadores que trabajan en el establecimiento.

2.5 Elementos principales de los casos analizados

El conjunto de las normas nacionales y de las disposiciones locales sobre RSU enmarca y confiere impulso a las políticas públicas de gestión.

Las diferencias de alcance y tipología de legislaciones analizadas en los tres contextos dan cuenta de los avances en el desarrollo y de los entendimientos del concepto de “gestión integrada de residuos”, así como el (posible) acercamiento a la noción de bien común anteriormente mencionada.

En línea general los criterios rectores que pautan las legislaciones analizadas pueden identificarse en la tentativa de realizar una aplicación gradual de medidas relativas a:

- alcance geográfico en la implementación de sistemas (más) sustentables,
- porcentajes de recuperación de material reciclable (principalmente fracción seca),
- integración de los recuperadores al sistema de gestión,
- articulación y coordinación entre actores (públicos, privados y demás),
- y de una mayor transparencia y elaboración de información (por lo menos a nivel declaratorio).

TABLA 1. Elementos de Nivel Nacional

Elementos Principales	Argentina	Brasil	Uruguay
Nivel de especificidad de la normativa	Genérica (en el marco de la protección del ambiente)	Específica y comprensiva de todo tipo de residuo	Específica pero relativa solo a una parte de los residuos
Tipología de Residuos alcanzados	Residuos Sólidos Domiciliarios (y asimilables provenientes de otros sectores)	Todos los Residuos (a excepción de los radiactivos)	Envases post-consumo

Elementos Principales	Argentina	Brasil	Uruguay
Concepción de residuos	No especificada	Bien económico y de valor social, generador de trabajo y renta y promotor de ciudadanía	No especificada
Esquema del sistema de gestión (integral)	- generación - disposición inicial, - recolección, - transferencia, - transporte, - tratamiento y disposición final	- no generación, - reducción, - reúso, reciclaje y tratamiento de los residuos sólidos, - disposición final ambientalmente adecuada de los desechos	- reducción, - retornabilidad, - reciclado y valorización
Responsabilidad de la gestión del sistema	Jurisdicción Local	Jurisdicción Local para los RSU	Jurisdicción Local para los RSU
Responsabilidad por los residuos	A establecer según normativa local	Responsabilidad Compartida por el ciclo de vida del producto	Responsabilidad Extendida del Productor (Decreto Reglamentario)
Inclusión de Recuperadores	No especificada – (referencia a la integración en el sistema de circuitos informales de recolección)	Integración de cooperativas de recuperadores como objetivo de la política nacional (art. 7º)	Contribución a la inclusión social, a través de la formalización del trabajo en los sistemas de recolección, clasificación y/o valorización de envases (Decreto Reglamentario)

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de las legislaciones se puede afirmar que, a nivel nacional, **Brasil** es el país con el marco normativo más abarcativo, mientras que en **Argentina** la ley establece un marco genérico (de presupuesto mínimo) en el ámbito de la protección del medio ambiente, orientando la toma de decisiones del nivel local a través de la ENGIRSU (Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos). Por otro lado, en **Uruguay**, la ley nacional se concentra en una fracción particular de los RSU: los envases post-consumo. En este sentido, en su estudio de evaluación de la Ley y su

implementación, el Informe de evaluación del PNUD Uruguay afirma que

No está claro qué parte de estos residuos están comprendidos en la Ley de Envases, puesto que algunos de ellos son envases primarios o secundarios (por ejemplo, los envoltorios de los alimentos que adquiere un restaurante como insumo), otros terciarios (las cajas de un supermercado) y otros no son estrictamente envases (si bien están hechos con los mismos materiales que los envases, y por tanto pueden seguir el mismo proceso de reciclaje). (PNUD-PNUMA, 2012: 28)

Más allá del alcance relativo a la tipología de RSU, en los tres casos la responsabilidad de garantizar una organización adecuada del sistema de gestión es prerrogativa de los gobiernos locales. En este marco, de acuerdo al PNUMA-ISWA (2015), surge la pregunta que refiere a la propiedad de estos residuos sólidos y como regular no solo la gestión, sino el acceso a los diferentes flujos de los mismos. Esto se conecta a su vez con un factor muy interesante a remarcar: con la excepción de la Ley de Brasil, brilla la ausencia de una concepción clara sobre los residuos (qué son, a quienes pertenecen, qué valor tienen, si es que les atribuye alguno), elemento que se repite también a nivel local. Por otro lado, tanto en **Brasil** como en **Argentina**, la escala jerárquica de no generación/reutilización/reciclaje/tratamiento/disposición final ambientalmente adecuada constituye el fundamento de las disposiciones proclamadas, en el marco de una visión sistémica que (por lo menos a nivel declarativo) pretende integrar las variables ambiental, social, cultural, económica, tecnológica y de salud pública.

En **Uruguay**, la Ley de Envase se propone “regular los tipos de envases y prevenir la

generación de residuos” (**art. 1**), haciendo más explícita la escala jerárquica en su decreto reglamentario, a la hora de establecer los objetivos de los Planes de Gestión de Envases, orientándolos a la reducción, retornabilidad, reciclado y valoración.

De todas formas, es importante remarcar como la etapa de **reducción en la generación** es abordada de manera superficial dado que en ningún caso se establecen instrumentos, prohibiciones, plazos y metas de minimización contundentes, que abarquen la integralidad del proceso económico en términos de producción y distribución, haciendo principalmente referencia a la fase post-consumo y, por ende, a la reducción del entierro de materiales reciclables.

Por último es importante mencionar que la materia orgánica representa un alto porcentaje de los RSU generados en los contextos analizados.

De acuerdo al PNUMA-ISWA (2015) la selección de tecnologías apropiadas para una situación local particular implica cuestiones de gobernanza como aspectos técnicos: por lo tanto un punto de partida clave es la composición de los residuos y sus propiedades residuales resultantes, que deben considerarse para los objetivos estratégicos de la gestión. En estos términos, según las estimaciones de la FAO para el 2013,

aproximadamente 1.300 millones de toneladas de alimentos comestibles, un tercio del total producido para el consumo humano en todo el mundo, se pierden o desperdician anualmente; dichos alimentos, si se transformaran en comidas, serían suficientes para proporcionar nutrición y una base adecuada para la salud y el bienestar de más de 2.000 millones de personas, más del doble de la estimación oficial de la FAO de las personas desnutridas en el mundo. (En PNUMA-ISWA, 2015: 114)

Como además los restos de alimentos pueden convertirse fácilmente en fertilizante, materia orgánica, etc., llama la atención la falta de apartados que regulen o incentiven la implementación de procesos de compostaje o bio-digestión anaerobia. Y de hecho, según CEPAL (2016), en los países de latinoamericanos, pese a que la materia orgánica representa un alto porcentaje de los residuos sólidos, las prácticas de compostaje no se encuentran proporcionalmente desarrolladas.

A excepción de la Ley Brasileira, a pesar del potencial de reducción y facilidad de recuperación, emerge una tendencia en concentrarse en la recuperación de los residuos erróneamente definidos inorgánicos - **fracción seca** -, descuidando la regulación e implementación de medidas que estimulen la transformación y valorización de la fracción orgánica - residuos húmedos -, que asciende, en los 3 casos, a aproximadamente el 50% de la composición de los RSU generados diariamente (Banco Mundial, 2018: 53).

2.5.1 Responsabilidades de los generadores

Por lo que se refiere al concepto de responsabilidad aunque en los casos analizados el principio de Responsabilidad Extendida del Productor¹⁵ (REP) subyace en la elaboración de las normativas, no se relevan medidas contundentes que atribuyan a quienes introducen al mercado ciertos productos la plena responsabilidad para ellos, desde el principio hasta el final de la vida útil de los mismos.

Emerge así una tendencia a incentivar sobre todo la clasificación domiciliaria,

¹⁵ Este principio trata de promover la responsabilidad del fabricante/importador para el ciclo de vida completo de los productos, con el objetivo de incentivar una producción más limpia y estimular la recuperación y reciclaje de los residuos ante la disposición final de los mismo.

relegando, con excepción del caso brasilero, a casos específicos la clasificación previa en medianos y grandes generadores.

El caso de **Brasil**, la introducción del concepto de Responsabilidad Compartida por el ciclo de vida del producto representa un avance en estos términos, ya que atribuye más responsabilidad a los intermediarios y distribuidores.

Por otro lado, en Brasil existe la obligación para los órganos públicos de separar en origen sus residuos reciclables, elemento importante para garantizar la reducción en la disposición final así como fortalecer la inclusión y la provisión de material pre-clasificado para los grupos de recuperadores.

En **Argentina** se propone un enfoque de gestión integral, aunque sin establecer expresamente criterios de responsabilidad de los generadores.

Finalmente, en **Uruguay**, la Responsabilidad Extendida del Productor sancionada por ley se operativiza mediante un impuesto, expresado, de acuerdo a la UEC-UdelaR (2016), por una tasa fija independiente de la cantidad de envases vertidos en el mercado, lo cual no permite internalizar completamente los costos que implica la gestión de los envases.

2.5.2 Retornabilidad

Por lo que refiere a los sistemas de retorno de envases y productos que se transforman en residuos, en el caso brasilero, la norma nacional especifica la tipología de residuos que deberán estar sometidos a sistema de logística inversa o retornabilidad (**Ley Federal n° 12.305/2010, art. 33**).

Elemento que no puede identificarse en el caso uruguayo ni argentino, que auspicia la creación genérica de mecanismos de retorno, sin establecer medidas específicas para

tipologías de envases, dejando librada la implementación de estos sistemas a la iniciativa (voluntaria) de las administraciones locales y de los generadores.

En Argentina, en el caso de Ciudad Autónoma de Buenos Aires se especifica la tipología de “residuos de manejo especial”, lo que podría implicar, aunque no necesariamente, el establecimiento de un sistema de retorno.

En Uruguay, a nivel teórico, uno de los propósitos más importantes de la ley de envases es que los circuitos de recuperación tienen que ser “limpios, o y seguros” (**Decr. N° 260/007, art. 4-b**), por lo cual se supone la creación de:

- un amplio sistema de retornabilidad de los envases - pero sin marcar las pautas de establecimiento del sistema, ni especificando para qué tipología de envases;
- islas de recepción de envases - sin aclarar corrientes de pre-clasificación¹⁶;

Finalmente, en ninguno de los casos emergen mecanismos de reembolso que puedan garantizar el retorno de productos de consumo masivos, lo que genera la imposibilidad de avanzar en el cumplimiento de objetivos ambientales de reducción y/o minimización en la generación.

2.5.3 Fiscalización y Disposición Final

Desde el punto de vista de los gravámenes, en particular para las industrias, deberían fortalecerse las sanciones, no solo en términos monetarios, proporcionando paralelamente incentivos a una reconversión eco-productiva.

En los casos de residuos industriales, las empresas pagan tarifas para su tratamiento o disposición final. Tarifas que obedecen a los precios de mercado de los servicios de

¹⁶ Varios estudios e informes (PNUMA, CEPAL, Banco Mundial, etc.) recomiendan mantener distintas corrientes de residuos de forma separada, para facilitar la recuperación y la valorización.

disposición final, que terminan incentivando esta modalidad. Se puede por lo tanto afirmar que las regulaciones, a pesar de lo proclamado en la legislación expuesta, no predisponen una arquitectura legal en pro de reducción en la generación de residuos por parte de las empresas ni límites máximos de generación, ya que las tarifas para la **disposición final** no reflejan los potenciales costos o externalidades negativas que los residuos imponen sobre el resto de la sociedad, tal como obras de saneamiento, contaminación de las aguas y de los suelos, pérdidas de valor de los terrenos cercanos a los sitios de disposición final, costos de salud, entre otros.

En el caso brasilero, cabe remarcar la diferenciación entre los conceptos de destino final y disposición final ambientalmente adecuada, sancionados por la Ley Federal 12.305/2010, que tiende a fortalecer la concepción de disposición final como último recurso después de haber explorado todas las posibles soluciones en términos de valorización de los residuos.

2.5.4 Inclusión socio-económica de los Recuperadores

A pesar que la existencia de un cuerpo legislativo volcado a la inclusión no represente a priori garantía, sí constituye una herramienta y un espacio legal fundamental para que los movimientos y organizaciones de recuperadores puedan negociar con más y mejor respaldo su espacio de participación e integración a los sistemas de gestión a implementar que, es importante recordar, se concreta principalmente a nivel de los gobiernos locales.

TABLA 2. Elementos del Nivel Local

Elementos Principales	Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ar)	Porto Alegre (Br)	Montevideo (Uy)
Legislación específica	Ley Basura Cero	- Aplicación de la Ley nacional: Plan Municipal de Gestión Integrada de Residuos - Ley Complementar	- Digesto Departamental: Residuos Domiciliarios y No domiciliarios - Aplicación de la Ley de Envases: Plan departamental de Gestión de Envases
Tipología de Residuos alcanzados	RSU	Residuos (según Ley Nacional y Planes de Gestión)	RSU
Concepción de residuos	No especificada	Según Ley Nacional	No especificada
Etapas del sistema de gestión integral	- minimización de la generación, - reciclado, - reducción progresiva de la disposición final de los RSU	Según Ley Nacional y Planes de Gestión	- recolección, - transporte, - disposición final
Responsabilidad de la gestión del sistema	Jurisdicción Local para los RSU	Jurisdicción Local para los RSU	- Jurisdicción Local para los Residuos Domiciliarios - Responsabilidad Compartida entre los socios del Plan de Gestión de Envases
Responsabilidad por los residuos	- Participación o Contribución Económica del Generador al sistema público de gestión de residuos a reciclar - Productor, importador o distribuidor por productos no reutilizables, reciclables o compostables	Según Ley Nacional (Responsabilidad Compartida por el ciclo de vida del producto)	Responsabilidad Extendida del Productor en el marco del Plan de Gestión de Envases
Inclusión de Recuperadores	Ley 992/2002: Reconocimiento e inclusión obligatoria del recuperador en el Servicio de Limpieza Urbana de la ciudad	Según Ley Nacional: prioridad a la integración de cooperativas de recuperadores en los sistemas de gestión	Según se establezca en el Plan de Gestión de Envases

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, el cuerpo legislativo construido en **Brasil** es seguramente el más completo y articulado para crear los supuestos de una inclusión socio-económica plena de los recuperadores bajo el formato cooperativo.

La integración de los grupos es reconocida como objetivo de la política nacional (**Ley Federal n° 12.305/2010, art. 7 - XII**), especificando que la metas de inclusión social y económica deberán ser explicitadas tanto en el Plan Nacional (**art. 15 - V**) como en los Planos Estaduales (**art. 17 - V**).

La participación de los *catadores* constituye uno de los puntos del contenido mínimo para que cualquier plan municipal de gestión pueda ser aprobado (**art. 19 - XI**).

Además, los municipios que otorguen prioridad a la inclusión de *catadores* en los sistemas de recolección diferenciadas gozarán de prioridad para el uso de recursos federales (**art. 18 -1° - II**). Este aspecto se refuerza afirmando también que el titular de los servicios públicos de limpieza urbana y de manejo de residuos sólidos deberán priorizar la contratación de cooperativas de *catadores* e auxiliarlos en su organización (**art. 36 - 1°**).

Por lo que refiere a los sistemas de logística inversa, los productores y generadores, al implementar los modelos de recuperación deben contemplar la posibilidad de colaboración con los *catadores* (**art. 33 - 3° - III**). Además, el poder público, de forma general, podrá priorizar las cooperativas y asociaciones de *catadores* para la creación de infraestructura, así como la compra de equipamientos (**art. 42 - III**).

De acuerdo a Dias (2011), es un resultado debido a una fórmula de movilización de los *catadores* capaz de combinar las protestas públicas – manifestaciones y marchas - con activismo e incidencia estratégica - integrando comités de debates sobre la gestión de

residuos, estableciendo contacto con funcionarios públicos afines a la causa, etc. En este sentido, Dias (2011) remarca como el hecho de contar con miembros de la asamblea afines a la causa de la inclusión social ha jugado un papel importante en la apertura de espacios dentro del sistema político.

Siguiendo a Fioretto (2014), la PNRS tiende a reflejar un enfoque de los recuperadores centrado en la inclusión productiva de este sector en el desarrollo de la gestión integral de los residuos. Se remarca claramente un intento de proporcionar un marco para una política integral y multidimensional que contribuya a un cambio de patrón en ámbito ambiental, como social y productivo.

Finalmente, es importante recordar que todas las medidas contenidas en el cuerpo legislativo, aunque deseables, no pueden ser impuestas categóricamente a los municipios responsables¹⁷ de la gestión de residuos, sino simplemente incentivadas, ya que a lo largo de toda la ley se otorga (solamente) prioridad a la participación de las cooperativas. Ejemplo claro de esta afirmación es el caso de **Porto Alegre**, donde el Código Municipal de Limpieza Urbana, si bien recoge puntos importantes establecidos por la PNRS, en la gestión de los Residuos Sólidos Reciclables omite la preferencia para grupos de *catadores* formalmente registrados.

En **Uruguay**, concebida básicamente como una ley ambiental, la reglamentación de la Ley de Envases posee un claro componente de inclusión social, a través de la formalización de clasificadores en los circuitos de recuperación de envases; pero, por otro lado, dicha inclusión se afirma en términos de una situación de emergencia de un sector vulnerable de la población.

¹⁷ La capacidad y efectividad de los servicios de recolección se ven directamente relacionadas a la disponibilidad económico-financiera de cada gobierno local, que representa el nivel de gobierno responsable para la gestión de los sistemas.

Emerge así una clara falta de reconocimiento del oficio de los recuperadores como trabajo y también como actor perteneciente a la cadena de gestión de los residuos, incorporando al sector como sujeto pasivo de intervención, a través del establecimiento de puestos formales de trabajo como medida estrictamente social, en el marco de los Planes de Gestión de Envases a implementar a nivel departamental. Esto permite afirmar que las dificultades de los clasificadores del Uruguay van más allá de una situación de vulnerabilidad social - por cierto muy fuerte - y que se expresan plenamente en términos de su posicionamiento en la cadena de gestión de los residuos, así como en su protagonismo en la elaboración e implementación de los PGE.

Finalmente, aunque en **Argentina** el marco legislativo que garantiza y afirma con fuerza la inclusión de los recuperadores no se expresa a nivel nacional, **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** constituye una referencia a nivel latinoamericano.

De hecho que la Ley 992/2002 obliga al Poder Ejecutivo de la CABA a incorporar a los recuperadores, reconociéndolos como parte del sistema de recolección diferenciada, en el marco del servicio de higiene urbana vigente, siendo la primera ciudad en América Latina donde se reconoce esta función a los recuperadores a escala de toda una ciudad.

El elemento de obligatoriedad constituye un diferencial respecto a todas las otras normativas analizadas, que si bien reconocen la importancia de los recuperadores, favorecen, fomentan o priorizan su inclusión, terminan subordinando la participación de los recuperadores a la voluntad de los decisores políticos, debilitando la capacidad de negociación y los instrumentos legales para el sector de recuperadores.

CAPÍTULO 3

LOS MOVIMIENTOS DE RECUPERADORES DE RSU

A medida que se han ido constituyendo y fortaleciendo como movimientos organizados, los recuperadores han conseguido negociar, en diferentes niveles de gobierno, cambios en las legislaciones y en los sistemas de gestión, para ser reconocidos como trabajadores con pleno reconocimiento de sus derechos laborales.

A través de diferentes formas de movilización y organización, han planteado y, en algún caso asegurado, la despenalización del oficio, su reconocimiento, así como el acceso a prestaciones de seguridad social, hasta la participación (política y económica) en la elaboración de los sistemas de gestión de RSU.

3.1 Cartonero, Catador, Clasificador: nombre diferentes por un origen y una misión común

Cerca de 15 millones de personas, aproximadamente el 1% de la población urbana en los países (mal) llamado en vías de desarrollo, viven de recolectar residuos reciclables. De estos se estiman que 4 millones están en América Latina, de los cuales al menos el 75% trabaja en condiciones de insalubridad (Kaipper, 2015).

Cada país tiene su palabra para identificar a los recuperadores, personas y trabajadores que recolectan, separan y comercializan materiales provenientes de los residuos sólidos de las ciudades, haciendo de esta actividad su principal fuente de ingreso.

En Argentina se conocen como “cartoneros”; en Brasil como “catadores”, en Uruguay se denominan “clasificadores”.

Se estima que haya más de 1.000 organizaciones diseminadas por toda la región que se

dedican a esta actividad, más que en cualquier otra región del mundo (Terraza y Sturzenegger, 2010).

Según varios estudios (Terraza y Sturzenegger, 2010 - Medina, 2004) en América Latina los recuperadores han sido imprescindibles en el desarrollo de la industria del papel durante varios siglos.

La realidad que caracteriza las condiciones de trabajo de la mayoría del sector puede ser explicada, de acuerdo a Medeiros y Macedo (2006, citado en IPEA, 2013: 7), como dinámica de “exclusión por inclusión”, por la cual los recuperadores se ven incluidos (aunque en la informalidad) socialmente por el trabajo, pero al mismo tiempo son excluidos por causa de la tipología de actividad que desarrollan.

La participación de los recuperadores en la recolección definida informal de lo que se define comúnmente basura, sea en la vía pública sea en los vertederos, representa el punto más agudo e visible de la relación entre consumo y residuos con la cuestión social. Constituye el punto de contacto entre lo que se considera inútil - la basura - y una parte de población marginalizada por los mecanismos de la sociedad contemporánea y que en la basura identifica el sustento fundamental para organizar su estrategia de sobrevivencia.

De acuerdo a varios estudios (Marello y Helwege, 2014 - IPEA, 2013 - Medina, 2004) el trabajo de recuperación y ventas de residuos por parte de los recuperadores contribuye a generar externalidades positivas para los gobiernos municipales, disminuyendo la cantidad de residuos que terminaría en los sitios de disposición final, ampliando así la vida útil de los rellenos sanitarios y disminuyendo además la huella de carbono.

Dichas externalidades caracterizan a la labor de los recuperadores, otorgándole la

calidad de proveedores de servicios públicos (de recolección, clasificación y recuperación de residuos) con utilidades ambientales (Fernández, 2012).

Siguiendo a Maldovan (2014), la recolección informal por parte de los recuperadores de residuos ha logrado que se visibilizara la crisis de un modelo de gestión de residuos, caracterizado por la disposición en entierros sanitario, desestimando las potencialidades de la recuperación de materiales reciclables.

Según el informe del Banco Mundial “*What a Waste 2.0*” (2018) cuando se apoya de forma adecuada, esta actividad puede crear empleo, mejorar la competitividad industrial a nivel local, reducir la pobreza y disminuir el gasto municipal. En esta misma línea, siguiendo a Medina (2004), se puede afirmar que apoyando al reciclaje informal, este puede conformar una acción en línea con los principios de desarrollo sustentable ya que contribuye a redistribuir ingresos, a suministrar materias primas para las empresas, a prevenir la contaminación así como proteger el medio ambiente.

El último informe PNUMA-ISWA (2015) reafirma cómo la inclusión del sector de recuperadores en la gestión de residuos, partiendo de la premisa que es un actor importante en muchos lugares, especialmente en aquellos contextos en los que el sistema formal no logra proporcionar buenos servicios de cobertura a todos sus ciudadanos, representa un elemento valioso para trabajar; a partir de las prácticas existentes el informe evalúa como más conveniente utilizarlas en beneficio del sistema, en lugar que invertir esfuerzos y recursos limitados en desmantelarlas para empezar de cero con el desarrollo de nuevos sistemas. Por lo tanto, el PNUMA-ISWA (2015) remarca como la posición y el papel del sector informal es particularmente importante cuando una ciudad está diseñando un sistema de recolección selectiva, incluyendo decisiones relativas a la tecnología a elegir.

3.1.1 Formación de los movimientos

Para tratar de mejorar sus condiciones, los recuperadores se han ido organizando bajo principios cooperativos, asociativos y/o sindicales, al mismo tiempo que han ido articulando con diferentes actores, conformando movimientos de diferente índole.

La importancia de la organización se expresa en el aumento de la capacidad de negociación, principalmente con el gobierno, sobre todo a nivel local (como veremos en el Capítulo 4), pero también con la sociedad civil, mientras por otro lado permite lograr dinámicas de trabajo¹⁸ que mejoran las condiciones de inserción socio-económica de sus integrantes.

Siguiendo a Maldovan, (2011), la articulación entre las organizaciones cooperativas/asociativas así como con otros sujetos externos se ha constituido en un punto nodal para impulsar demandas colectivas en pos de su fortalecimiento.

En este marco, podemos distinguir la organización de los movimientos en dos partes: económica y político-gremial.

La organización económica se identifica con el formato bajo el cual se re-organiza el trabajo.

La organización político-gremial se identifica con el formato bajo el cual se construye una plataforma de objetivos y reivindicaciones comunes.

La organización económica, de acuerdo a Pérsico y Grabois (2014), se expresa con la creación y administración de unidades productivas que aseguren la elaboración de bienes y servicios, generando ingresos y mejoras en la calidad de vida de los integrantes (cooperativas, asociaciones, emprendimientos). Por lo tanto, representa “el conjunto de los medios de producción (maquinarias, infraestructura, espacio, materias primas) que

¹⁸ En términos de organización del trabajo, los emprendimientos económicos de los recuperadores se caracterizan por rasgos bastante heterogéneos.

sumado a nuestra fuerza de trabajo permiten producir un bien o servicio” (Pérsico y Grabois, 2014: 21). Esta concepción se relaciona además con lo que Pérsico y Grabois (2014) definen como “productividad alternativa”, en cuanto la producción tiende a garantizar la dignidad de los integrantes, cultura del trabajo, fortalecimiento de la dinámica comunitaria y una mayor armonía social.

Más allá de los beneficios de ingresos, el hecho de trabajar de forma conjunta favorece un mayor intercambio de información, pero sobre todo la creación de un ambiente y de lazos para la movilización hacia la reivindicación de derechos y de acceso a servicios públicos de los diferentes ámbitos gubernamentales (Maldovan, 2011). De acuerdo a Maldovan y Dzembrowski (2009), el factor trabajo ocupa un lugar central en este tipo de asociatividad dado que, por una parte los sujetos que la construyen se proponen sostener/crear su fuente de trabajo y, por otro, es el trabajo - bajo una relación asociada - lo que sostiene a estas iniciativas; por esto, la asociatividad para el trabajo presenta una característica peculiar en comparación con otros formatos organizativos, es decir el perfil autogestivo de los emprendimientos.

En este marco, la organización político-gremial consigue gestarse como un espacio de representación del sector más allá de los integrantes de las unidades productivas, consiguiendo enlazar relaciones con los trabajadores independientes y llevando adelante su representación.

Hay que remarcar que a partir de una organización estrictamente gremial la tarea se hace más compleja, ya que la mayoría del sector se caracteriza como independiente, es decir sin patrón y, por ende, sin salario fijo.

La conformación de movimientos y su estrategia de movilización presentan rasgos cuyas acciones y reivindicaciones pueden vincularse con la óptica de una economía

solidaria.

Esta afirmación encuentra particular fuerza en Brasil, contexto en el cual el movimiento de catadores se vincula, integra y se apoya al movimiento de la economía solidaria a través del Foro Brasileiro de Economía Solidaria - FBES - y de lo que fue la Secretaría Nacional de Economía Solidaria - SENAES.

De acuerdo a IPEA (2013), el avance hacia la organización económica en emprendimientos de economía solidaria, a través de una gestación y gerencia por parte de los propios recuperadores, ha sido el elemento principal que ha permitido avanzar paulatinamente hacia patrones organizativos alternativo, contribuyendo a fortalecer la identidad colectiva de los recuperadores ante las diferentes esferas de gobierno y la sociedad en general, asumiendo así plenamente la tarea de auto-representación.

Para Santos *et al.* (2011, citado en IPEA, 2013: 31), la organización de los *catadores* brasileros como movimiento ha permitido un enlace muy eficaz entre la temática medioambiental y las cuestiones sociales a ella ligadas; de esta forma, la actividad de recuperación de los materiales no puede ser vista solamente como la resultante de una problemática social aislada, sino que asume el carácter de solución socio-ambiental, lo cual confiere mayor legitimidad a las demandas realizadas por el propio movimiento.

En Argentina, a partir de la experiencia de la Ciudad Autónoma Buenos Aires del MTE - Movimiento de Trabajadores Excluidos -, el movimiento de cartoneros se vincula a las organizaciones propias de la economía popular, integrando la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular - CTEP. El vínculo con la economía popular constituye un punto de contacto fundamental para explicar el fenómeno de los recuperadores de materiales reciclables, así como su potencial de contribución a la construcción de propuestas con un perfil de economía solidaria.

Por otro lado, en Uruguay la articulación asume características ligadas a una matriz estrictamente sindical, contando con una vinculación (aún parcial y no orgánica) a la central única de trabajadores del país, el PIT-CNT, en la cual la organización económica es relegada a un rol subordinado respecto a la organización político-gremial.

3.2 Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores - FACCyR (Argentina)

La recolección de residuos reciclables en la vía pública de la Argentina aumentó en forma contundente a partir de la mitad de los '90. Pero, a partir de la crisis del 2002, el fenómeno registró un incremento sin precedentes, producto de los niveles extremos de desempleo en el país. En los grandes centros urbanos la aparición de los llamados *cartoneros* contribuyó en forma determinante al desarrollo de una actividad socio-económica con múltiples impactos.

A partir de este escenario, la gestión de los residuos ha entrado cada vez con más fuerza en la agenda pública, generando nueva legislación y políticas públicas, con el objetivo de generar un sistema (más) sustentable.

En el año 2002 comenzaron a surgir las primeras cooperativas de recuperadores urbanos en la CABA, fundándose el Movimiento de Trabajadores Excluidos - MTE - integrado hoy por más de 3.500 recuperadores solo en Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A través de diferentes formas de movilización las cooperativas y organizaciones sociales han obtenido una serie de medidas para mejorar sus condiciones socio-laborales en la CABA; mejoras que se expresan ante todo con la promulgación de la mencionada Ley 992/02.

En la CABA, el movimiento cartonero ha logrado el reconocimiento de su labor,

mejorando las condiciones de trabajo de una parte importante del sector. Dicho reconocimiento no se ha extendido aún a todo el país, siendo Ciudad Autónoma de Buenos Aires la referencia a nivel nacional.

Aunque no se haya consolidado completamente una entidad nacional de recuperadores de segundo grado con organizaciones referentes en todo el territorio nacional, han habido varias iniciativas relevantes, como la de Unión de Trabajadores Cartoneros de Argentina (UTRACA), el Movimiento Nacional de trabajadores Cartoneros (MOCAR), el *Movimiento* Nacional de Trabajadores Cartoneros, Recicladores y Organizaciones Sociales de Argentina (MNT CRyOS) y la Federación Ecológica de Cartoneros y Recicladores (FECyR). Su principal cometido ha sido la organización de encuentros locales y nacionales, así como la participación en instancias internacionales, además de reclamar subsidios y empujar la discusión en pro de la formalización de la labor de los recuperadores.

Es en este marco que a partir del 2012 se crea y se va desarrollando la actividad de FACCyR - Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, con alcance nacional (aunque sin representación en algunas provincias).

3.2.1 ¿Qué es la FACCyR?

La Federación se define como “la herramienta reivindicativa que los trabajadores nos creamos para la defensa de los derechos y el reconocimiento del valor ambiental y social de la labor que desarrollamos” (FACCyR, s.f.) y por esto nuclea a diferentes tipologías de recuperadores, detallados como “trabajadores cartoneros, carreros, recicladores y recuperadores urbanos de todo el país, organizados en cooperativas u otras formas asociativas” (FACCyR, s.f.).

A partir de la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde 6.000 recuperadores organizados participan en el sistema de gestión de recolección, FACCyR se ha hecho presente en 12 provincias de las 23 del país, compuesta y nucleadas por 70 grupos, entre cooperativas, asociaciones civiles, carreros agrupados y recolectores en vertederos.

En Argentina, están organizados alrededor del 10% de los recuperadores – se calculan entre 150.000 y 200.000¹⁹ trabajadores en todo el país -, cuya mayoría se encuentra en la Ciudad Autónoma y en la Provincia de Buenos Aires. En el resto del país la mayoría de los recuperadores que no están organizados siguen trabajando de forma individual en la vía pública.

¿Cuáles son los objetivos principales?

En este marco, los objetivos declarados de la Federación²⁰ son:

- reivindicar masivamente y defender los derechos de los trabajadores cartoneros.
- el reconocimiento de los trabajadores y la formalización de los Recuperadores Urbanos (a partir de la Ley 992/2002 de la CABA), como únicos y exclusivos prestadores del servicio en los servicios de recolección diferenciada, clasificación y acondicionamiento de residuos sólidos urbanos secos domiciliarios y de grandes generadores.
- impulsar en todo el país la implementación de un sistema de reciclado público, co-gestionado entre el Estado y los cartoneros.

Con referencia a este último punto, siguiendo a Pésico y Grabois (2014), la propuesta se expresa en términos de lo que los autores definen como “ley del fifty-fifty”; es decir

¹⁹ Entrevista con representantes de FACCyR (08/05/2017). Cabe aclarar que no existen estudios y datos sistemáticos que proporcionen estimaciones rigurosas sobre el número de recuperadores a nivel nacional.

²⁰ Fuente: <http://faccyr.org.ar/> y entrevista con representantes de FACCyR (08/05/2017).

que para que las unidades productivas - en este caso los grupos de recuperadores - funcionen, el Estado debe colaborar subsidiando un 50% de los costos, tanto en términos de ingreso para la fuerza de trabajo como en términos de medios de producción (maquinaria e infraestructura, etc.).

Esta postura adquiere aún mayor sentido en el marco de la gestión integral de los residuos, bajo la óptica de los bienes comunes.

¿Cómo se organiza?

“Nuestra primera gran pelea juntos, en Buenos Aires, fue el acceso a la basura. Recién en la última década hablamos del cobro por los servicios” (RedLacre, 2014: 109).

Cada día, los cartoneros de todo el país recuperamos más de 1.600 toneladas de residuos sólidos urbanos, aproximadamente un 10% del total de los desechos que produce nuestra economía. Ninguna empresa, ningún municipio, ninguna ONG ambientalista se acerca a esa cifra. (FACCyR, 2012)

La cooperativización de los grupos en la CABA ha sido utilizada por los cartoneros como herramienta mediante la cual, un elevado porcentaje de recuperadores ha logrado mejorar las condiciones de trabajo y su inserción en el modelo de gestión de los residuos urbanos.

De hecho, siguiendo a Maldovan (2014), la figura cooperativa aparece como una herramienta legal antes que como un objetivo deseado y buscado por estos trabajadores, vinculado a una adscripción explícita a los valores cooperativos, sino que la estrategia asociativa ha representado un instrumento funcional a la reivindicación de acceso al sistema público de gestión.

A pesar de ser actores heterogéneos con niveles de cooperativización incompletos o simplemente colectivos de cartoneros, los recuperadores han utilizado la herramienta asociativa para ir construyendo una organización de segundo nivel, la Federación, a través de la cual proclamar su oficio como “especializado en la recuperación de residuos sólidos secos o inorgánicos que sólo admiten dos formas de gestión: la estatal, la cooperativa o una combinación de ambas. Los residuos reciclables son de los cartoneros” (FACCyR, 2012).

La asociatividad, de acuerdo a Maldovan (2014) se presenta como un medio de legitimación, habilitando los recuperadores a reconocerse como parte de un grupo frente al resto de los sectores de la sociedad y como portadores de las necesidades de sus compañeros no cooperativizados y, por ende, sin acceso a condiciones digna de trabajo. De hecho, los propios integrantes de FACCyR declaran que la cooperativa, a partir de la experiencia de la CABA, representa el esquema legal que más fácilmente se ha adaptado al reconocimiento de la profesión y a la posibilidad de establecer convenios con el Estado, pero según el contexto local y las exigencias de los grupos hubo y podrían implementarse otros formatos legales, incluida la contratación como empelados municipales²¹. Y en este sentido la Federación afirma que:

para reciclar no sobran trabajadores, sino por el contrario, faltan: chóferes, operadores de máquinas, promotores ambientales, recuperadores urbanos, etc. Solo se trata de direccionar recursos hacia una planificación social del tratamiento de los RSU. Cualquier implementación de tecnología debe estar subordinada a esta matriz. (FACCyR, 2012)

²¹ Entrevista con representantes de FACCyR (08/05/2018).

A nivel país, según Alejandro Valiente, representante del MTE y de FACCyR, en las periferias urbanas están surgiendo nuevos grupos de recuperadores, organizado en torno a la Federación: "las políticas públicas que faltan a nivel nacional son en gran parte las que se implementaron en la ciudad" (de Buenos Aires - CABA). Para Valiente es fundamental "reconocer a los cartoneros que ya están trabajando y dotarlos de un sistema que les permita realizar la tarea en mejores condiciones: un salario, uniforme y todos los derechos que tienen los trabajadores" (Marcarian, 2015).

En este marco, los cartoneros proponen un paradigma alternativo con el objetivo de "generar una nueva conciencia sobre lo que compramos para producir menos residuos. Sacar la basura mezclada no debería ser más una práctica común. Cada persona, debería separar en origen lo reciclable de lo que no es reciclable"; esto permitiría "evitar que se entierre hasta un 25% de la basura generada", mientras que el "otro 50% que es orgánico se podría utilizar para fertilizar y hacer tierra nuevamente" (Marcarian, 2015).

¿Con quién articula?

La Federación cuenta con personería jurídica que les ha permitido presentar proyectos a organizaciones no gubernamentales para fortalecer su estructura, además de promover iniciativas y campañas de sensibilización, contando con el apoyo de universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, constituye la rama gremial de los cartoneros dentro de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular - CTEP -, con quien articular para el reconocimiento de los derechos de los trabajadores "informales" y la inclusión masiva al sistema de seguridad social y laboral.

3.3 Movimiento Nacional de Catadores de Materiales Reciclables - MNCR (Brasil)

Concentrados en los grandes centros urbanos, dedicados a la recolección de papel, de vidrio y latas, la presencia de los llamados *catadores*, se ha registrado ya a partir de la década del '70. De hecho, el *catador* ha representado la base de sustento en la construcción de la cadena de reciclaje. De acuerdo a Bosi (2008), sin la presencia de esta fuerza de trabajo ni siquiera hubiera surgido el desarrollo tecnológico del sector reciclaje tal como se conoce hoy y Brasil no figuraría entre los principales países recicladores del mundo, en comparación con muchos países europeos.

De acuerdo a Fioretto (2014), la organización de los *catadores* data de finales de la década de 1980 con la creación de las primeras asociaciones y cooperativas.

Los primeros lugares donde surge la organización del movimiento fueron São Paulo y Belo Horizonte, donde a partir del año 1998 se crea el *Fórum Nacional Lixo e Cidadania* que, según Dias (2010), se constituye como actor y socio estratégico para la génesis del movimiento.

De ahí en adelante se fueron conectando cada vez más asociaciones y cooperativas de diversos estados, surgiendo la idea del movimiento a mediados de 1999, en el marco del 1º *Encontro Nacional de Catadores de Papel*, y fundándose oficialmente en Brasilia en el junio de 2001, con la celebración del 1º *Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis*, con la participación de más 1.700 recuperadores y la elaboración de la Carta de Brasilia, documento que explicita las reivindicaciones y las necesidades básicas de los trabajadores que recuperan materiales reciclables (MNCR, 2011).

3.3.1 ¿Qué es el MNCR?

El *Movimento Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis* - MNCR - se auto-

define como un movimiento social que hace 16 años organiza los recuperadores de Brasil. Afirma luchar por

la autogestión de nuestro trabajo y el control de la cadena productiva de reciclaje, al fin de garantizar que el servicio que realizamos no sea utilizado en beneficio de algunos pocos (...) En este sentido, organizamos las bases orgánicas del Movimiento en cooperativas, asociaciones, acopios y grupos, en los cuales nadie puede beneficiarse en desmedro del trabajo del otro. (...) Creemos en la práctica de la acción directa popular, que es la participación efectiva del trabajador en todo lo que involucra su vida (...). (MNCR, 2008)

Un movimiento en busca de la valorización de la profesión de *catador*; para garantizar el protagonismo popular del oficio, así como la independencia como clase de los partidos políticos, gobiernos y empresas.

Según el estudio “*Diagnóstico sobre catadores de residuos sólidos*” (2011), elaborado por IPEA a partir de datos proporcionados por organizaciones públicas, empresariales y por el propio MNCR, se estiman que en el país se desempeñan como catadores entre 400.000 y 600.000 personas. Según datos del solo MNCR, hay entre 800.000 e 1.000.000 de *catadores* involucrados en la cadena de reciclaje en Brasil²².

Hoy en día, el movimiento es integrado por casi 800 cooperativas y asociaciones de *catadores* que agrupan aproximadamente a 88.000 trabajadores del sector, integrando, en base a datos de IPEA (2013), aproximadamente un 10% del total presente en el territorio nacional.

²² Entrevista con representante del MNCR (27/04/2017).

A pesar de tener 88.000 afiliados, el movimiento declara mantener una *abrangência* (relacionamiento/cobertura) de 200.000 catadores agrupados en asociaciones, cooperativas y grupos informales²³.

¿Cuáles son los objetivos principales?

Principios, objetivos y reivindicaciones están contenidas en la Carta de Brasilia: “Por el fin de los vertederos: reciclaje hecho por los recuperadores: ¡ya!” (MNCR, 2001).

Los principios declarados del MNCR son:

1. Autogestión y organización
2. Acción directa popular
3. Independencia de clase
4. Apoyo mutuo, solidaridad de clase.

Estos principios plasman los objetivos y el trabajo del MNCR, directo a:

- el desarrollo socio-económico de todos los *catadores*
- la organización del trabajo en forma colectiva (cooperativas y asociaciones)
- la integración de los grupos a los sistemas de gestión, según establece la PNRS.
- la contratación de las cooperativas por los servicios ambientales prestados.

De acuerdo a Fioretto (2014), esta visión puede ser leída en términos de alejamiento de los mecanismos asistencialistas, dirigido al reconocimiento y a la profesionalización del sector, posible solamente a través de una integración de tipo productivo en los sistemas municipales y empresariales de gestión de residuos.

El hincapié sobre el modelo cooperativo solidario siguiendo los principios mencionados arriba, se centra así en la creación de entidades cooperativas, auto-gestionadas por los propios recuperadores que mantienen su independencias de los gobiernos locales, con

²³ Entrevista con representante del MNCR (27/04/2017).

los cuales pretenden mantener una relación en base a un contrato que los remuneres por el servicio prestado.

¿Cómo se organiza?

Para poder ser parte del movimiento cada recuperador debe estar integrado a una base orgánica del movimiento y a un comité regional.

Tal como refleja la legislación brasilera, que establece claramente el apoyo a las cooperativas y otras asociaciones de recuperadores, el MNCR establece su base orgánica y su membrecía a partir de la instancia asociativa.

Las bases orgánicas, según su zona, componen un Comité Regional, que a su vez indica dos representantes para la Coordinación Estatal, de la cual dos delegados la representan en la Comisión Nacional (MNCR, 2008).

El MNCR en cuanto movimiento social no cuenta con personería jurídica, desarrollando un trabajo de articulación y apoyo entre los recuperadores así como de empuje para el cumplimiento de la PNRS, a partir de la idea que *“lo político manda sobre lo económico”*²⁴.

La estrategia del movimiento, se basa así en la formula asociativa, como herramienta de organización económica y política a la vez, además de instrumento de garantía para el reconocimiento de varios derechos²⁵.

En este sentido, el movimiento ha empujado la creación de la Central UNICATADORES, que integra la Unión Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias - UNICOPAS - creada en 2014, durante el 1º Encuentro Inter-Organizacional de Cooperativismo Solidario, que reúne cuatro organizaciones nacionales del cooperativismo, a saber: Unisol Brasil, Unicafes, Concrab y justamente Unicatadores,

²⁴ Fuente: Entrevista con representante del MNCR (27/04/2017).

²⁵ Fuente: Entrevista con representante del MNCR (27/04/2017).

con el objetivo de fomentar la concepción del cooperativismo solidario en Brasil.

La función principal de la Unicatadores es de trabajar en la gestión de los contratos de servicio entre las cooperativas y los gobiernos locales, además de representar el órgano de segundo nivel de las mismas²⁶.

Otro ejemplo de la articulación práctica es representando por el software CATA FÁCIL, un programa informático para mejorar los vínculos entre cooperativas; una base de datos compartida, que permite compartir información para realizar compras o ventas en conjunto, obteniendo mejores precios (Red Lacre, 2015).

¿Con quién articula?

Uno de los primeros e importantes aliados ha sido la Iglesia Católica, pero también una multiplicidad de promotores a través de un complejo entramado de soportes técnicos, entidades de apoyo, financiadoras, que iban desde Caritas, UNICEF, entre otros.

La participación como integrante del FBES y de lo que fue la SENAES han hecho que el MNCR sea un actor reconocido tanto por las autoridades públicas como por el sector empresarial, aunque es importante remarcar que las relaciones con los gobiernos son diferentes en cada contexto local y estadual; de todas formas el impacto a nivel nacional ha permitido al movimiento llegar a negociar con el Gobierno Federal, participando activamente en la elaboración de la PNRS y en el Programa Pro-Catador. En este sentido, el MNCR declara que:

los recuperadores prestan un servicio público, preservan la naturaleza y alargan la vida útil de los rellenos sanitarios, que son de responsabilidad federal. (...)
Nuestra colaboración con el gobierno se reduce al interés público que el Estado

²⁶ Fuente: Entrevista con representante del MNCR (27/04/2017).

debe mantener con los ciudadanos. Tenemos nuestra independencia y autonomía y no mantenemos vínculos políticos o con órganos gubernamentales. (MNCR, 2008)

Finalmente, cabe destacar la articulación con ANCAT - Asociación Nacional de *Catadores* y *Catadoras* de Materiales Reciclables, creada por iniciativa del propio movimiento. Integrada por aproximadamente 80 técnicos (y militantes del movimiento), representa un brazo técnico encargado de elaborar y ejecutar proyectos, elaborar propuestas y estudios para la implementación de los acuerdos sectoriales previstos por la PNRS, así como apoyar la organización de los emprendimientos de los recuperadores²⁷. En apoyo al MNCR, promueve además diferentes iniciativas en tema de educación popular, políticas públicas de fomento a la economía solidaria, gestión sustentable de residuos sólidos y medio ambiente, en todo el territorio nacional (ANCAT, s.f.).

3.4 Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos - UCRUS (Uruguay)

En Uruguay como en Argentina, la clasificación de residuos fue para muchas personas con puestos de trabajo formales, la única opción laboral, producto directo de la caída del salario real y de la tasa de ocupación generada por la crisis económica del año 2002.

La base de los llamados “clasificadores” surge en Montevideo y ha llevado a la creación de su propio sindicato, la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos - UCRUS -, formado a partir del año 2002 y adquiriendo personería jurídica en 2003.

Uno de sus primeros logros fue aportar para la realización del primer Censo obligatorio

²⁷ Fuente: Entrevista con representante del MNCR (27/04/2017).

de clasificadores, realizado por la Intendencia de Montevideo en el año 2002.

Durante el año 2005 recibió apoyo del MIDES y del PIT-CNT para desarrollar tareas de fortalecimiento sindical y participar en los debates para la elaboración de la Ley de Envases.

Las marchas han sido el instrumento principal utilizado para visibilizar y exponer los reclamos. De hecho, la marcha del 13 de febrero de 2008 en Montevideo representa el punto más alto de movilización, con miles de clasificadores protestando contra la requisa de carros y caballos.

A diferencia de lo que ocurrió en el resto de la región latinoamericana, donde algunas fuertes organizaciones de base cooperativa dieron pie a la organización de estructuras de segundo orden, en el caso uruguayo el sindicato empezó a funcionar con representaciones individuales, reunidas semanalmente en instancias de discusión e intercambios.

3.4.1 ¿Qué es la UCRUS?

UCRUS se define como un sindicato, nacido para poder nuclear y defender los derechos de todos los clasificadores y clasificadoras.

UCRUS nuclea en la actualidad aproximadamente unos 1.040 clasificadores, entre trabajadores incluidos en los Planes de Gestión de Envases en los 6 departamentos donde se implementan, carreros en la vía pública (principalmente de Montevideo) y personas que trabajan en vertederos, abarcando, según datos del propio sindicato, 14 departamentos de los 19 del país. La mayoría trabaja de forma individual y no pertenece a ningún grupo, siendo algunos afiliados y en mayoría no afiliado al sindicato.

El censo voluntario realizado por la Intendencia de Montevideo registró para el año

2008 un total de 5.279 clasificadores en Montevideo. La Encuesta Nacional de Hogares Ampliada - ENHA - del año 2006 estima en aproximadamente 6.200 los recuperadores del país, de los cuales el 71% en Montevideo. Según las estimaciones del Instituto de Estadísticas de la Facultad de Economía de la Universidad de la República del 2013, el universo de clasificadores en Montevideo está integrado por 3.500 personas.

Sin embargo, la UEC-UdelaR (2012) utilizando datos de una encuesta del PNUD de 2011 ha realizado estimaciones más complejas, suponiendo un número bien mayor, de aproximadamente 13.851 clasificadores en todo el país, de los cuales 9.874 en Montevideo. Es decir, tanto el Estado, como la Universidad de la República y la propia UCRUS, manejan cifras diferentes²⁸.

¿Cuáles son los objetivos principales?

El principio que guía la acción de UCRUS es defender el clasificador en su condición de trabajo, remuneración y estabilidad, continuamente amenazada por las condiciones en la cual desarrolla su trabajo.

Entre los principales objetivos declarados por el sindicato podemos mencionar:

- el reconocimiento del oficio del clasificador²⁹, como punto de partida para las negociaciones colectivas;
- la mejora de las condiciones de trabajo de todos los clasificadores en sus diferentes modalidades (plantas de clasificación, cooperativas, vía pública, vertederos);
- el reconocimiento de los años de trabajo para permitir a los clasificadores (sobre todo a los mayores) de obtener una jubilación³⁰.

²⁸ Como en el caso argentino, cabe aclarar que no existen estudios y datos sistemáticos que proporcionen estimaciones rigurosas sobre el número de recuperadores a nivel nacional.

²⁹ Por el cual, a mediados de 2017, se presentó una propuesta de ley, entregada en el parlamento uruguayo.

³⁰ Entrevista con asesor de UCRUS (05/10/2016).

En este sentido la UCRUS ha ido articulando, a partir de 2015, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - MTSS - buscando una negociación para establecer un consejo de salario propio del sector.

¿Cómo se organiza?

Su estructura organizativa (pero no efectivamente operativa) propone para Montevideo una división en cantones (que incluyen barrios contiguos) - como células descentralizadas -, según la cual “cada núcleo (...) tiene sus propias reuniones en donde se discuten los problemas que nos afectan directamente y los temas de la UCRUS. Cada uno de estos lugares nombra delegados para integrar el secretariado de la UCRUS que funciona semanalmente” (UCRUS, s.f.).

Donde se registra la mayor y efectiva presencia es con los delegados sindicales en las plantas de clasificación establecidas en los departamentos donde se aplica la Ley de Envases.

A partir del año 2012 se llevan adelante encuentros nacionales para fortalecer los vínculos con departamentos y ciudades del interior del país, con el objetivo de fortalecer los vínculos con referentes departamentales del resto del país y recibir las demandas de los recuperadores fuera de la capital Montevideo.

En este sentido, el sindicato se encuentra con una dificultad declarada en identificar el patrón con el cual negociar. Esta dificultad es paliada en el caso de las plantas de clasificación, donde los clasificadores se encuentran formalizados a través la implementación de los Planes de Gestión de Envases. Por esto, uno de los reclamos del sindicato es la construcción de plantas de clasificación más grandes y mejor equipadas, para poder incluir en el sistema un mayor número de trabajadores³¹.

³¹ Entrevista con asesor de UCRUS (05/10/2016).

Pero, por otro lado, al existir muchas realidades distintas (carreros en la vía pública, recuperadores formalizados en plantas de clasificación y clasificadores en vertederos) se percibe también una cierta dificultad en organizar una dinámica sindical común que permita fortalecer la plataforma gremial y responder a las exigencias de todos los involucrados.

¿Con quién articula?

El sindicato es vinculado de forma inorgánica con el sindicato único nacional del Uruguay, el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores - PIT-CNT -, en el cual no tiene algún representante en instancias de decisiones, aunque sea reconocido como grupo de trabajadores organizado, además de apoyarlo a través de su Comisión de Salud Laboral y Ambiental.

El no reconocimiento se debe al hecho que los afiliados de UCRUS no cotizan al PIT-CNT, ya que solo los recuperadores de las plantas de Montevideo aportan a través de un descuento directamente en su sueldo mensual.

El otro actor fundamental con el cual articula establemente es la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de La República - UEC-UdelaR - con la cual, en el curso de los años, ha trabajado tanto en instancias de formación para los trabajadores como en estudios sobre el rol de los clasificadores en la cadena económica de la gestión de residuos.

3.5 Elementos principales de las experiencias analizadas

De acuerdo a Dias (2011), la implementación de la legislación y sobre todo de la intensidad de los esquemas de inclusión socio-económica depende en gran medida de la tipología y del nivel de organización y movilización entre los propios recuperadores,

además de la articulación y apoyo con el cual estos puedan contar a nivel de la sociedad civil (universidades, otros movimientos, ONGs, etc.) y de los gobiernos.

La siguiente tabla expone los elementos peculiares de cada movimiento en su contexto.

TABLA 3. Elementos característicos de los Movimientos analizados

Elementos principales	FACCyR (Ar)	MNCR (Br)	UCRUS (Uy)
Principios organizativos	Económico y Político-Gremial	Económico y Político-Gremial	Político-Gremial
Tipo de Organización	Federación de cooperativas (con características distintas)	Red de asociaciones y cooperativas	Sindicato de trabajadores (formales e informales)
Alcance	Nacional Incompleto	Nacional	Nacional Incompleto
Objetivos principales	<ul style="list-style-type: none"> - Defender los derechos de los trabajadores cartoneros - Reconocimiento de los cartoneros organizados - prestadores exclusivos del servicio de recolección, clasificación y acondicionamiento de RSU secos³². 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar los <i>catadores</i> en emprendimientos colectivos/cooperativos - Defender los derechos de los trabajadores <i>catadores</i> - Contratación de las cooperativas por los servicios prestados en el marco de la PNRS 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocer los derechos de los trabajadores clasificadores - Crear plantas de clasificación y salario acorde a la tarea - Eliminar la intermediación en la comercialización
Estructura Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> - Referentes por grupo o cooperativa en cada provincia - Referentes Nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Bases orgánicas - Comités regionales - Coordinaciones Estadales - Comisiones Regionales - Comisión Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Representantes sindicales en plantas - Referentes departamentales - Secretariado general

³² Domiciliarios y de grandes generadores.

Elementos principales	FACCyR (Ar)	MNCR (Br)	UCRUS (Uy)
Propuesta de inclusión	Sistema de reciclado público, co-gestionado Estado-Recuperadores	Colecta Solidaria y Reciclaje Popular, realizada por la Cooperativas a través de la contratación por el servicio prestado	Plantas de Clasificación y reciclado con salarios dignos
Relación con el Estado	Co-gestión del sistema de reciclado	Contratación por el Servicio de Recolección	Contratación de los trabajadores por organismo público y negociación colectiva
Redes que integra	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).	Foro Brasileiro de Economía Solidaria (FBES)	Central Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)

Fuente: Elaboración propia.

Tanto en el caso de Brasil como en el de Argentina, los recuperadores organizados a través de formatos cooperativos y asociativos de diferentes perfiles, nucleados en organizaciones de segundo nivel, han logrado incidir en la elaboración de marcos normativos y políticas que han reconocido y valorado (aunque con diferentes niveles de intensidad y configuración dentro de los sistemas) su protagonismo en la gestión de residuos.

La cooperativización y/o el formato asociativo facilitan, de acuerdo a Marelló y Helwege (2014), la cooperación con el nivel local, titular de la conformación e implementación del sistema de gestión de RSU.

Según Maldovan (2014), la asociatividad se presenta así como un medio de legitimación para los recuperadores, ya que el hecho de integrar a una asociación los habilita a reconocerse como parte de un grupo, posicionándolos de forma distinta frente al resto de los sectores de la sociedad, así como de sus colegas individuales y “no

formalizados”.

Por otro lado, tanto en Brasil como en Argentina, de acuerdo a Fioretto (2014), se puede interpretar que el proceso de reivindicación a través de la organización económica colectiva se ha centrado en integrar la gestión formal de residuos sólidos urbanos, reconociendo los bienes públicos producidos y formalizando (aunque con diferentes configuraciones según cada contexto local) su relación con las instituciones y el poder público, fortaleciendo las garantías de acceso y el derecho de participación en la cadena económica de los residuos.

En este sentido, se puede afirmar que la concreción de los formatos asociativos, aunque con diferentes características, proyección y concepción por parte de los movimientos y de las autoridades públicas, proporciona una serie de ventajas para los recuperadores. Por un lado, permite concretar la formalización de la actividad (sea esta, recolección, clasificación, acondicionamiento, etc.), elemento a menudo fundamental para establecer convenios y/o contratos de colaboración con los gobiernos locales. Por otro, en acuerdo con Maldovan (2011), garantiza una mayor capacidad de negociación, mitigando las debilidades individuales y aportando más estabilidad en el trabajo, además de elementos de apoyo y seguridad, proporcionados por una red de solidaridad estable.

Definitivamente, asociándose, los recuperadores han ido logrando acceso a diferentes beneficios, pero por sobre todo han aumentado su autonomía y poder de negociación con los diferentes niveles de gobiernos, en función principalmente del reconocimiento como actores del sistema y del derecho de acceso a los residuos.

En esta óptica, concibiendo a los residuos como un bien común a producirse socialmente, la actividad de los recuperadores asume un rol discriminante en la generación de trabajo y valor (ambiental, social y económico).

El movimiento de **Brasil**, el **MNCR**, resulta por su parte el más impresionante ya que siendo el país con más extensión geográfica del continente, cuenta con una articulación interna que logra coordinar a todo el país. Su conformación por células de una red tan amplia ha conseguido instalar una dinámica de arriba hacia abajo (del nivel nacional al nivel local), propiciando un marco normativo que permite la negociación de la participación de las cooperativas en la gestión de residuos.

La visión del MNCR tiende claramente a desarrollar la formación de unidades cooperativas solidarias que mantengan una independencia del sector estatal y gubernamental y que se nuclean para poder negociar en forma federada con el poder público.

Por otro lado, en **Argentina**, la **FACCyR** surge con fuerza a partir de la experiencia y el fortalecimiento de las cooperativas de recuperadores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de una articulación que intenta ampliar los derechos adquiridos en la capital a todo el territorio nacional, en una dinámica de abajo hacia arriba (del nivel local al nivel nacional). La visión de la FACCyR tiende a negociar con el Estado las condiciones para la implementación conjunta de un sistema de reciclado, reconociendo claramente la necesidad de un protagonismo compartido.

Finalmente, en **Uruguay**, la **UCRUS**, la construcción sindical a nivel nacional se ve influenciada por la centralidad montevideana, debida a una clara cuestión cuantitativa, ya que la concentración de clasificadores en la capital no puede ser igualada ni siquiera sumando la totalidad de recuperadores presentes en todo el resto del país.

Por otro lado la propuesta de estructura exclusivamente gremial tiende a conformar una organización de los clasificadores como trabajadores, buscando en el aparato estatal un

organismo central que los contrate³³, opción que la Ley de Envase contempla de forma muy parcial.

Esto marca una diferencia fundamental con respecto al caso argentino y brasileiro, en los cuales existe una clara propuesta de organización económica para relacionarse con el aparato público. De hecho la distinta conformación organizativa influye en las diferentes propuestas entre los movimientos para el sistema de gestión de los residuos, implicando distintos niveles de dependencia, colaboración y negociación, en particular con el poder público (véase Tabla 3), pero también con los demás actores involucrados. Más allá de las diferencias y de las características distintivas de cada movimiento, estas experiencias señalan cómo, a partir de las necesidades laborales, un sector postergado de la sociedad ha conseguido empujar la discusión sobre una gestión más sustentable y solidaria de los residuos, planteando la necesidad de entender y construir una relación entre el contexto urbano y la cuestión de los residuos.

³³ Entrevista con asesor de UCRUS (05/10/2016).

CAPÍTULO 4

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INTERACCIÓN CON LOS MOVIMIENTOS

La gestión de residuos que incorpora a los recuperadores urbanos puede ser vista generalmente como una potencial contribución al llamado *'triple bottom line'* - triple resultado - al generar trabajo, reduciendo impactos ambientales y costos fiscales conexos a la reducción de los gastos relativos a la disposición final de los desechos (Marello y Helwege, 2014). Pero, si bien dicha incorporación mantiene el respaldo de varios estudios y organismos multilaterales (PNUMA, BID, CEPAL, Banco Mundial, etc.), en la realidad de las políticas públicas, varía ampliamente en la extensión y distribución en términos de participación y beneficios para los recuperadores.

De hecho, de acuerdo a Red Lacre (2017), la integración efectiva de recuperadores se da a niveles locales (municipal, provincial) y no a nivel nacional. A nivel nacional, como es el caso de Brasil y de Uruguay, el marco normativo adquiere sentido solo si se implementa a nivel local, siendo en este ámbito en el cual se desarrolla (o no) de manera plena el reconocimiento, la integración y participación de los recuperadores en los sistemas de gestión de RSU.

4.1 Los Programas en Argentina

4.1.1 Contratos de Gestión Social - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El 3 de enero de 2013, con la firma del Contrato de Gestión Social para la prestación del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos entre el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la CABA y las Cooperativas de Recuperadores

Urbanos se dio inicio a un sistema mixto de aporte estatal y gestión social de la parte de materiales reciclables de los RSU³⁴.

La Dirección General de Reciclado - DGREC - del Ministerio de Ambiente y Espacio Público es el órgano encargado de llevar adelante, en conjunto con las cooperativas, el sistema de gestión de la fracción seca de los RSU de la CABA.

Para esta fracción de residuos la ciudad se divide en 12 zonas, a cargo de 12 cooperativas, que agrupan aproximadamente 6.000 recuperadores.

En este marco, el gobierno de la CABA debe garantizar las condiciones adecuadas para que las cooperativas puedan brindar el servicio a través de:

- uniformes de trabajo e instrumentos de seguridad;
- logística, que incluye camiones en comodato con choferes (pertenecientes a las cooperativas) y vales de combustibles para el transporte de los carros y de los materiales recolectados, así como autobuses para el traslado de los recuperadores;
- obras social y seguro por accidentes;
- guardería para los hijos menores, en el marco de la erradicación del trabajo infantil.

Cada cooperativa se compromete a realizar la tarea en forma ordenada, ajustada a normas de seguridad e higiene, garantizando la recolección a todos los vecinos y comerciantes de la zona asignada, además de implementar un plan de inclusión de recuperadores individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia en la zona de competencia de la cooperativa.

Cada cooperativa tiene una zona asignada donde asume dichos compromisos, garantizando la recolección selectiva; el material recolectado es trasladado a los centros verdes, espacios de acopio y de segunda clasificación concedidos en comodato y

³⁴ Contrato renovado al final de 2016 por otros 4 años.

gestionados por las propias cooperativas.

Los grupos realizan la recolección en dos modalidades:

- a través del servicio “puerta a puerta”, lo cual incluye también a los llamados “grandes generadores”;
- retirando los materiales de los contenedores verdes distribuidos en la zona norte de la Ciudad.

Los recuperadores de las cooperativas reciben mensualmente del gobierno un incentivo económico (complemento a la remuneración para la venta), vía bancarización. Dicho incentivo representa un reconocimiento efectivo de las organizaciones de recuperadores, en cuanto actores sociales y económicos prestadores de un servicio público, pero el mismo es diferente según la tarea que realiza, generando una diferencia importante en los ingresos entre los recuperadores:

Recibimos dinero bajo los rubros ‘RU, RA y PA’, que significan: Recuperadores Urbanos que trabajan 10 horas por día incluidos sábado y domingo con carreta, y ganan \$5400 mensuales. Recuperadoras Ambientales y Promotoras Ambientales, que trabajan con las campanas verdes y con los vecinos, de lunes a viernes, entre 6 y 8 horas de acuerdo a su tarea y reciben \$9800 mensuales. (Ciollaro, 2018)

Los RU comercializan los materiales de forma individual, mientras que los RA comercializan los materiales a través de ventas colectivas. Las PA, mujeres pertenecientes a diferentes cooperativas, trabajan en diferentes barrios de la ciudad con el fin de concientizar a los vecinos en materia de separación en origen y reciclado.

El sistema de incentivos prevé un mecanismo de control de asistencia al horario de trabajo por parte de los recuperadores, llevado adelante por los llamados Responsables de Grupo - RG - que registran la carga horaria mensual y el cumplimiento de los turnos por parte de cada recuperador.

Hay que señalar que según funcionarios de la DGREC³⁵ el sistema de campanas verdes permite condiciones de trabajos más productivas y más seguras, pero el gobierno de la ciudad ha decidido no ampliar más el sistema y por ende se han cerrados los cupos disponible para insertar más recuperadores a través de esta modalidad³⁶.

Otro punto a destacar es la apertura de dos guarderías para hijos e hijas de recuperadores, que funcionan de manera nocturna, una en el municipio de Lomas de Zamora para 200 niños y otra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para 80 niños:

La ‘guardería cartonera’ es el fruto del esfuerzo y la lucha de los compañeros que trabajan todos los días para sostener a sus familias. Uno de los primeros logros de la Cooperativa Amanecer de los Cartoneros-MTE en la pelea por derechos formales fue lograr que el estado garantice el cuidado de los hijos de los cartoneros durante las horas de trabajo mediante un convenio con la Fundación Che Pibe en Villa Fiorito. Es un derecho fundamental que aleja a nuestros chicos de la calle y del trabajo infantil, y les permite disfrutar de una niñez feliz y plena. (Telefe Noticias, 2018)

Las cooperativas, formadas a pedido expreso del gobierno de la ciudad, gozan de un

³⁵ Entrevista con funcionarios de la DGREC (12/09/2016).

³⁶ Entre los compromisos asumidos por las cooperativas, estaría la progresiva inclusión de los cartoneros independientes. Pero el citado cierre de los cupos dificulta poder cumplir con dicho compromiso.

régimen especial, siendo sus integrantes formalizados a través de monotributo social a cargo del gobierno de la ciudad, en base a un acuerdo estipulado entre el propio gobierno de la CABA y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación³⁷.

El RUR - Registro Único de Recuperadores de la ciudad, mantiene inscriptas aproximadamente 12.000 personas; siendo aproximadamente 6.000 los recuperadores incluidos a través de la cooperativas, este sistema de gestión integra aproximadamente el 50% del sector, dato no menor en comparación con lo casos siguientes. De acuerdo a Maldovan (2014), la extensión de la formalización de los recuperadores a través del formato cooperativo ha consolidado a los cartoneros como actores legítimos dentro del sistema de gestión de residuos.

En resumen, se puede afirmar que se trata de un convenio que expresa una política pública, integrada por tres aspectos: lo social, lo ambiental y también lo económico (aunque existen diferencias notables en términos de montos asignados en comparación con los contratos para la gestión de la fracción húmeda).

Un sistema que combina aportes estatales con el manejo directo de los recuperadores como encargados de la gestión de los residuos secos en la Ciudad, en base al fraccionamiento de la misma según rutas propias de los grupos preexistentes de recuperadores.

4.2 Los Programas en Brasil

4.2.1 Programa PRO-CATADOR (Nivel Nacional)

El Programa Pro-Catador es una iniciativa de alcance nacional, instituido a través del

³⁷ Entrevista con funcionarios de la DGREC (12/09/2016).

Decreto n° 7.405/2010, a cargo del Comité Interministerial para la Inclusión Social y Económica de los Catadores de Materiales Reutilizables y Reciclables – CIISC (ya creado por Decreto del 11/09/2003) - disponiendo sobre su organización y funcionamiento.

El CIISC reunía inicialmente trece (13) ministerios, además de los principales agentes promotores de financiamiento de la cadena productiva del reciclaje, tal como la Caja Económica Federal, el Banco de Brasil y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), además de propio MNCR.

El Programa se propone integrar y articular acciones de Gobierno Federal directas al apoyo y al fomento a la organización productiva de los *catadores* organizados en cooperativas, mejorando las condiciones de trabajo, las oportunidades de inclusión social y económica y ampliando el alcance de la recolección selectiva de los residuos, el reúso y el reciclaje

Las áreas de intervención del programa incluyen:

- capacitación, formación y asesoría técnica,
- incubación de cooperativas y emprendimientos sociales solidarios,
- estudios sobre el ciclo de vida de los productos, responsabilidad compartida e integración en la logística inversa.
- compra de equipamientos, máquinas y vehículos,
- construcción y adaptación de infraestructura física, además de la organización de redes de comercialización y cadenas productivas integradas por cooperativas de *catadores*.

Estados y municipios pueden adherir voluntariamente al programa, presentando propuestas (evaluadas por el propio CIISC) y aprovechando así de fondos específicos.

4.2.2 Programa Todos Somos Porto Alegre

El Programa “Todos Somos Porto Alegre” es una política pública que surge en 2012 por la Prefectura de Porto Alegre con el apoyo financiero del Banco Nacional de Desarrollo Económico e Social (BNDES), que declara como objetivo principal fomentar la emancipación de los carreros, preparando estos trabajadores, definidos como conductores de Vehículos a Tracción Humana y Animal (VTH e VTA), para el acceso a nuevas alternativas de trabajo e ingreso, debido a la gradual reducción de la circulación de los carros en la capital hasta el 2016, conforme al decreto n° 16.638, que reglamenta la ley n° 10.531/2008.

El programa se ha ido articulando entre 3 proyectos, a saber:

- inclusión productiva de conductores de VTA y VTH, en términos de capacitación en la gestión de residuos como en formación para la reconversión laboral;
- reestructuración productiva de las 18 Unidades de Clasificación de residuos - UTs (*Unidades de Triagem*) -, en el marco de la Plan de Gestión Municipal de Residuos Sólidos;
- educación ambiental.

Por lo que refiere a la inclusión productiva, la capacitación y formación profesional se ha desarrollado en diferentes áreas, como gastronomía, construcción civil, eléctrica y carpintería, en la óptica de una estrategia de reconversión laboral.

Con el objetivo de viabilizar la participación en los cursos, el Programa prevé el pago de una beca de capacitación - del valor de un salario mínimo nacional, 954 Reales³⁸ - contra el cumplimiento del 75% de asistencia. Además, vinculándose al proyecto, cada beneficiario recibe una indemnización por la entrega de carro o carro con caballo.

³⁸ Valor actualizado al 01/01/2018. Fuente: IPEA.

En este marco, hasta marzo 2016 fueron registrados 1.305 *catadores* jefes de hogar, 383 VTA, 524 VTH y 399 trabajadores del sector de reciclaje.

La conclusión de la participación del *catador* al programa debería ocurrir cuando el trabajador lograra estabilizarse en un nuevo empleo en otro sector o en un emprendimiento ligado a la gestión de residuos.

En cuanto a la reestructuración productivas se han implementado mejoras en la condiciones infraestructurales y de gestión del negocio para las 18 Unidades que mantienen convenio con el DMLU. El objetivo es de elevar la productividad y la gestión, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos de los integrantes, además de transformar las asociaciones que todavía no se reconvirtieron, en cooperativas de trabajo.

Según el programa, con las actividades de educación ambiental dirigidas a la población de la ciudad, se lograría mejor separación en origen de los residuos y las UTs recibirían mejores materiales, incrementando así su productividad.

El programa con sus diferentes proyectos atendería “1.200 *entre VTA, VTH y catadores de la vía pública, 600 familias vinculadas a las Unidades de Selección por un total estimado de 5.400 portoalegreses pobres*”³⁹.

Además, se estaría estudiando a futuro un proyecto de comercialización en red entre las unidades de selección para garantizar la sustentabilidad, el crecimiento y el agregado de valor del trabajo realizado.

Según la Red CATA POA y el MNCR, Porto Alegre ha sido

³⁹ Entrevista con representante del DMLU (19/03/2015).

la capital conocida mundialmente por el cierre de su vertedero (aterro de la Zona Norte) (...) para implantar un sistema diferenciado de recolección, la Recolección Selectiva y más, que reconoció los catadores apoyando su organización en asociaciones auto-gestionarías.

Con el pasar de los años y los cambios de gobierno, incluyendo los del PT (en su época) no se consiguió avanzar y evolucionar, como en otras ciudades que comenzaron a pagar las cooperativas por el trabajo prestado. Considerando esto como estancamiento en el reciclaje, mientras que otras ciudades han avanzado, Porto Alegre comienza a retroceder en la gestión de residuos. (MNCR, 2015)

En la actualidad las 18 Unidades de clasificación absorben un total de aproximadamente 800 *catadores*, incluyendo así un 13,3% de los *catadores* presentes en la capital gaucha. Por lo que refiere a la recolección, los residuos reciclables son separados en origen, recogidos por camiones a través de un servicio terciarizado, asignado a una cooperativa de servicio, cubriendo el 100% de las áreas de la ciudad, en inmuebles residenciales y no residenciales, así como en las áreas privadas de los generadores registrados por el DMLU.

El sistema implementado excluye por lo tanto los grupos de *catadores* de la tarea de recolección. De todas las UTs que integran el sistema, la única que desarrolla la función de recolección en origen es la *Cooperativa dos Catadores de Materiais Recicláveis da Cavahada - ASCAT* -, ya que cuenta con un vehículo de propiedad.

Los residuos recolectados son entregados a las UTs, formalmente organizadas en asociaciones o cooperativas, donde se procede a la separación de los materiales que

vienen prensados y enfardados para la venta.

El resultado de la comercialización autónoma de las cooperativas y asociaciones se divide entre los integrantes de los grupos que gestionan las UTs; el ingreso de los trabajadores asociados deriva exclusivamente de la venta de los materiales, es decir, sin algún tipo de remuneración por parte de la prefectura por el servicio prestado.

En cambio la Prefectura de Porto Alegre proporciona la infraestructura y las instalaciones, transfiriendo a las cooperativas y asociaciones un ficto mensual (de 2.500 reales) para los costos de manutención de las UTs, asignadas en régimen de comodato a las cooperativas y asociaciones⁴⁰.

Sirlei Batista de Souza, de la UT Vila Pinto, identifica tres necesidades básicas:

- que la Prefectura realice las transferencias para la manutención en tiempo y forma;
- que sea implementada la recolección selectiva bajo la responsabilidad de las UTs;
- y que estas sean reconocidas como prestadoras de servicios (Gomes, 2018).

La ausencia de inclusión en la recolección selectiva, así como el número reducido de *catadores* incluidos en las UTs - según datos publicados por la prensa local y por el propio MNCR hay aproximadamente 6.000 *catadores* presentes en la ciudad - sumada a la política de inclusión productiva que apuntan principalmente a la reconversión laboral, son elementos que remarcan, en la óptica del MNCR, una clara incongruencia con la aplicación de la PNRS y con el enfoque de gestión integrada; por lo tanto, la postura es de generar acciones dirigidas a un cambio de rumbo en la política de gestión de los residuos reciclables.

De acuerdo a Silva (2017), Porto Alegre cumple con los requerimientos institucionales relativos a la PNRS, pero presenta problemas específicos en la gestión de la cadena de

⁴⁰ Entrevista con representante del DMLU (19/03/2015).

residuos, en particular por lo que se refiere al reciclaje. Aspecto, este último, que afecta directamente a la inclusión de los grupos de *catadores*.

4.3 Los Programas en Uruguay

4.3.1 Programa Uruguay Clasifica (Nivel Nacional)

El Programa Uruguay Clasifica (PUC) nace en el 2006, en el marco del Plan Nacional para la Emergencia Social (PANES) con el objetivo de elaborar y mejorar el impacto de las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), sobre la calidad de vida de los hogares clasificadores informales de residuos. La propuesta del Programa apunta a que se reconozca el papel positivo de quienes se dedican a esta actividad y la potencialidad que pueden desarrollar, ya que representan (históricamente) actores clave en la gestión de los residuos sólidos.

Según el propio 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. (MIDES, 2006: 11)

El PUC ha trabajado en todo el país en colaboración con los gobiernos departamentales y/o municipales, junto con las Oficinas Territoriales - OTES -, contratando además (en la mayoría de los casos) ONGs para aportar técnicos de apoyo en el territorio.

Siguiendo a Fioretto (2014), la metodología de trabajo utilizada abarca la problemática desde una perspectiva de inclusión social, y sólo en forma secundaria desde el punto de vista de la gestión de residuos. Si por un lado esto ha permitido llevar adelante un trabajo de dignificación de la población alcanzada (sobre todo por lo que se refiere al interior del país), por otro no ha podido aumentar la eficiencia y la mejora del trabajo desde un punto de vista de inserción económico-productiva en los modelos de gestión. De acuerdo a Red Lacre (2017), las problemáticas de los clasificadores del Uruguay van más allá de una situación de vulnerabilidad social (que es muy importante) y se relaciona estrictamente con su posicionamiento en la cadena de gestión de los residuos.

4.3.2 Plan de gestión de Montevideo para la recuperación de residuos de envases no retornables

En Montevideo, la política pública principal en términos de inclusión de los recuperadores se expresa a través de la implementación del Plan de Gestión de Envases - PGE -, en aplicación de la Ley nacional N° 17849/2004⁴¹.

De acuerdo al convenio firmado por la Intendencia de Montevideo, la Cámara de Industria del Uruguay, el MIDES y el MVOTMA en setiembre de 2012, el PGE para Montevideo se basa en el Plan Director de Residuos Sólidos para el Área Metropolitana cuyo informe final data el año 2005 (OPP, Fichtner – LKSur asociados), proponiendo dentro de otras acciones realizar circuitos limpios con destino a plantas de clasificación para recuperación de materiales reciclables.

El sistema implementado se basa en el establecimiento de un circuito de recolección con

⁴¹ Con el correr de los años, en 2016 solamente en seis de los 19 departamentos del país se han establecidos planes (parciales) de gestión de envases, a saber: Canelones, Rivera, Rocha, Flores, Maldonado y Montevideo, siendo la capital el último, firmando el convenio para la creación e implementación del plan solamente en setiembre de 2012.

contenedores herméticos para los Residuos Sólidos Domiciliarios, diferenciando en dos fracciones, seco y húmedo, como previsto por el Plan Director de Limpieza de la Intendencia, del año 2011, resultado de la actualización del citado Plan Director de Residuos Sólidos para Montevideo y Área Metropolitana, elaborado durante el período 2003-2005.

Pero, respecto a dicho plan, las zonas incluidas en el sistema representan una porción minoritaria de la ciudad (y por ende del departamento), incluyendo solamente los barrios de Ciudad Vieja, Centro, Cordón, Tres Cruces, Palermo y Parque Rodó. A estas zonas pertenecientes al Municipio B, se suman (con adhesión voluntaria) algunos edificios y cooperativas de viviendas distribuidos en diferentes municipios que mantienen en su interior un sistema de separación en origen. El sistema se complementa con contenedores especiales ubicados en las grandes superficies (supermercados), denominados “islas voluntarias de recolección”.

El sistema es financiado mayoritariamente por la Cámara de Industria del Uruguay - CIU - a través de un fideicomiso que recoge los aportes de los productores e importadores de envases descartables.

La Intendencia se ocupa de la recolección, a través de una fórmula mixta: el servicio municipal se ocupa de recolectar los materiales depositados en las islas voluntarias de recolección de los supermercados y de los complejo de vivienda, mientras que terceriza el servicio de recolección de los contenedores en la vía pública a través de dos empresas privadas que recogen los materiales de dos tipologías de contenedores diferentes, manteniendo el cometido de entregar la fracción seca a cuatro plantas de clasificación, construidas en el marco del convenio (con fondos de la CIU), que han comenzado a

funcionar paulatinamente a partir del año 2014⁴², en la cuales trabajan actualmente 128 recuperadores.

Los 128 recuperadores de las plantas, representan aproximadamente el 4% del sector, ya que según las estimaciones del Instituto de Estadísticas de la Facultad de Economía de la Universidad de la República del 2013, el universo de clasificadores está integrado, en Montevideo, por 3.500 personas. Según la UEC-UdelaR (2016), hay elementos para suponer que este número sea mayor, ya que sumando los miembros familiares que participan en la clasificación en el hogar se alcanzarían un número de 5.800⁴³.

En el acuerdo para el PGE de 2012, se reconoce que “los integrantes del sector informal de recuperación de materias primas reciclables tienen el derecho de ser los primeros beneficiados con las oportunidades laborales que se generen y que su participación es imprescindible para alcanzar los objetivos buscados” (Plan de gestión de Montevideo para la recuperación de residuos de envases no retornables, 2012: 3). Pero, considerando el exiguo número de clasificadores incluidos en las plantas, desde el punto de vista cuantitativo resulta claro como el sector de recuperadores no ha sido considerado de forma relevante en el PGE, así como en la cadena de residuos, relegando su función a la sola tarea de clasificación en plantas.

Hay que remarcar que los recuperadores incluidos en las plantas han sido seleccionados a través de un proceso llevado adelante entre la Intendencia y el MIDES, priorizando aquellos clasificadores que integraban colectivos organizados trabajando en espacios municipales, los carreros cuya zona de recolección (el Municipio B) se veía afectada por el nuevo sistema de contenerización y los clasificadores residentes en asentamientos a

⁴² Al final de octubre de 2015 se inauguró la última planta.

⁴³ De hecho, el censo voluntario realizado por la Intendencia de Montevideo en 2008 había registrado un total de 5.279 clasificadores en el departamento. Diez años después no existen estudios y/o informaciones que puedan afirmar categóricamente el número de clasificadores presentes en Montevideo.

relocalizar. En este proceso, la UCRUS ha sido informada e invitada como sujeto observador, sin participar de forma efectiva a la selección de los trabajadores⁴⁴.

En este marco, el Ministerio de Desarrollo Social - MIDES - financia el acompañamiento de la gestión de las plantas a través de ONGs, encargadas del desarrollo social y organizativo de los recuperadores nucleados en cada planta.

Desde el punto de vista de la formalización, los clasificadores se encuentran registrados como empleados de la ONG, encargada del acompañamiento grupal y de la gestión operativa de la planta.

Por otro lado el modelo imposibilita la venta directa de los materiales por parte de los grupos; los clasificadores agrupados en las plantas como empleados de la ONG se enfrentan así a una peculiar dificultad ligada a la comercialización. Como inicialmente los emprendimientos no cuentan con una figura jurídica que brinde su formalización no están en condiciones de facturar. Esto ha implicado buscar alternativas para canalizar las ventas, tarea que no puede corresponder a las ONGs (se trata de asociaciones civiles sin fines de lucro). Por lo tanto, se ha creado otro fideicomiso para la venta de los materiales clasificados en las plantas, cuyo responsable es la Corporación Nacional para el Desarrollo⁴⁵ - CND -, encargada de encontrar, negociar y facturar las ventas, descontando los costos operativos conexos. Esta solución conlleva el inconveniente de no poder contar con el 100% de lo recaudado por la venta de los materiales a beneficio de los clasificadores, además de no tener contacto directo con los compradores.

Otro aspecto relevante en torno a la comercialización es la salida al mercado de los materiales recuperados, habiendo materiales con demanda continua y otros que

⁴⁴ Entrevista realizada con representantes del Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia de Montevideo, el 07/10/2016.

⁴⁵ Institución con personería jurídica de derecho público no estatal, creada por la Ley N° 15.785 del 4 de diciembre de 1985; en todas sus relaciones con terceros se rige por el derecho privado.

enfrentan restricciones para ser colocados, debido a su baja, e incluso nula, demanda o por necesidad de acumular un volumen determinado de material para canalizar la venta (PNUD-PNUMA, 2012). Ejemplo importante de esta dificultad es representado por el vidrio, caracterizado por una crónica dificultad de comercialización debido no solamente al precio por kilo sino a la relación precio/costo de transporte. En consecuencia, la dificultad en la colocación de algunos materiales desincentiva su clasificación.

Hay que remarcar además que la viabilidad económico-financiera está a menudo ligada a la recepción de materiales de grandes generadores, fuentes de material no enmarcada en la ley, que en algunos departamentos han quedado incluidas, pero no en Montevideo. De hecho, el Informe de Evaluación PNUD-PNUMA afirma que para fortalecer el sistema “se sugiere estudiar la posibilidad de dar un marco legal a la obtención de materiales proporcionados por los medianos y grandes generadores asignando a estos agentes responsabilidades y derechos explícitos en el marco de la Ley de Envases” (PNUD-PNUMA, 2012: 40).

Por lo tanto los ingresos personales de los clasificadores, están compuestos de un salario base equivalente al salario mínimo nacional (13.430 pesos uruguayos), financiado por la Cámara de Industria, y del ingreso mensual derivado de un porcentaje de venta del material recuperado, además de poder contar con boleto de bus gratuito para ir y volver del lugar de trabajo.

En este marco, dada la fluctuabilidad de la venta de materiales, UCRUS, en mayo de 2015, ha negociado y obtenido un ficto integrativo que permita a los trabajadores tener garantizado 15.900 pesos uruguayos mensuales, aunque la venta de materiales no permita alcanzar este monto.

En este contexto, no solo resulta evidente la escasa participación de los recuperadores en la gestión e implementación del PGE, sino también la posibilidad de ampliar su protagonismo, tanto en la gestión de las planta como en otras etapas de la cadena.

La UCRUS cuenta en cada planta con dos recuperadores designados como representantes sindicales, pero por otro lado no integra la Comisión de Seguimiento⁴⁶ del plan, compuesta por MVOTMA, CIU, Cámara de Comercio y Servicios, Asociación de Recicladores de Plásticos del Uruguay y el MIDES.

De acuerdo a la UEC (2016), los grupos de clasificadores y la ONGs pueden integrar dicha Comisión, pero sus representantes son de designados por el MIDES, quitando de hecho la posibilidad a los clasificadores de representarse en plena autonomía.

Las condiciones infraestructurales de las plantas son mínimas, con escaso espacio para el acopio de los materiales y maquinarias de porte escaso (prensa, enfardadora, etc.) que limitan su capacidad productiva.

Hoy en día, con este sistema de recolección, las cuatro plantas no recuperan cantidad significativas de residuos.

Según el acuerdo para el PGE de 2012 el plan de gestión fue elaborado con el objetivo de desarrollar en el Departamento de Montevideo una propuesta ambiental y social para la recuperación de envases no retornables.

Los fallos en la clasificación de residuos en el diseño del sistema así como por parte de la población, agravado por la falta de información sobre cómo clasificar en origen, junto al tamaño de las instalaciones y la falta de coordinación entre los organismos de las que dependen, hacen que solo se recupere entre 40 y un 50% de los residuos que llegan a las plantas, y a veces menos; este 50-60% de descarte se reenvía, con costo a cargo de la

⁴⁶ Comisión que de hecho, no funciona ya que todos los entrevistados han declarado que hace más de dos años no se reúne.

Intendencia, al sitio de disposición final⁴⁷.

De hecho, los niveles de recuperación e inclusión se han demostrado tan acotados que la Intendencia no está apostando a una multiplicación del sistema implementado⁴⁸.

Considerando que más de la mitad de la población del país y la gran mayoría de las industrias se encuentran en el área metropolitana de Montevideo, junto con los departamentos de Canelones y San José, la parcial implementación de la ley, ocho años después de su promulgación y cinco después de su reglamentación, constituye por sí mismo un indicador del nivel de la debilidad de compromiso y de interés para organizar una gestión adecuada del material reciclable con inclusión socio-económica en el departamento de la capital.

4.4 Elementos principales de los programas analizados

Los programas, como las legislaciones anteriormente analizadas, en interacción con los movimientos de recuperadores, suponen distintas formas de concebir las estrategias de integración de los recuperadores y la propia gestión de los RSU, como se expone en la tabla a continuación.

⁴⁷ Entrevista realizada con representantes de una ONG responsable del acompañamiento en una de las plantas de clasificación, el 11/12/2017.

⁴⁸ Entrevista realizada con representantes del Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia de Montevideo, el 07/10/2016.

TABLA 4. Elementos de los Programas a nivel local

Elementos principales	Contrato de Recolección Fracción Seca - CABA	Todos Somos Porto Alegre - POA	Plan de Gestión de Envases - MVD
Etapas de Inclusión	- recolección, - clasificación, - venta	- clasificación, - venta	- clasificación
Organización Interna de los Recuperadores	Cooperativa con formato jurídico especial	- Cooperativa de producción - y Asociaciones	Grupos en formalización: empleados de ONGs acompañantes el proceso de gestión.
Forma de remuneración	Incentivos de trabajo (remuneración de base por el servicio prestado) complementado con la venta de materiales recuperados	Ingreso exclusivo por venta de materiales recuperados	Salario mínimo nacional complementado con un ficto de venta de los materiales
Recolección de residuos	A cargo de las Cooperativas de recuperadores	A cargo de Empresa Tercerizada	A cargo de Empresas Tercerizadas e Intendencia (según tipo de contenedor)
Gestión de los Centros de Recuperación	A cargo de Cooperativa en comodato	A cargo de Cooperativa/Asociación en comodato	A cargo de la ONGs acompañante
N° de Recuperadores incluidos⁴⁹	6.000 de aproximadamente 12.000 (50%)	800 de aproximadamente 6.000 (13,3%)	128 de aproximadamente 3.500 (3,65%)

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁹ Total de recuperadores según datos de varias fuentes y por los movimientos de cada país.

Según Marelló y Helwege (2014), desde la perspectiva de los gobiernos locales, la gestión con inclusión de recuperadores debería generar varios beneficios, tales como:

- reducir los riesgos ligados al trabajo ilegal en los vertederos,
- permitir una recolección más frecuente y exhaustiva de los residuos,
- reducir el vertido y la quema ilegal.

Por esto, la participación de los recuperadores en el diseño de los circuitos de recolección y en el funcionamiento operativo del modelo de gestión, tratando de respetar lógicas territoriales ya establecidas, como en el caso de **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, representa un aspecto discriminante para lograr integración y eficiencia en los sistemas.

Esta es una debilidad del esquema elaborado tanto en Porto Alegre como en Montevideo, que excluye totalmente a los recuperadores de la etapa de **recolección** de los residuos reciclables destinados a las plantas o estaciones de clasificación, quitándole de hecho el papel primario de recuperador.

La terciarización de la recolección representa un mecanismo inmediato a través del cual el poder público garantiza la prestación del servicio. Pero, de acuerdo a IPEA (2013), este mecanismo resulta problemático en términos de implementación de los programas de recolección selectiva y gestión compartida de los residuos, ya que en general las empresas son remuneradas por peso y/o volumen de residuos recogidos. Por este mismo motivo IPEA deduce que las empresas se niegan a permitir el acceso a la recolección de materiales reciclables a los recuperadores. Se puede entonces afirmar que esta forma de contratación establece un régimen de incentivos contrario a la reducción en origen y separación previa de los residuos.

En el caso de Brasil, el propio IPEA (2013) afirma que sería necesario encontrar

mecanismos legales que sancionaran como obligatoria la recolección de los reciclables por parte de los *catadores*, antes de destinarlos a los rellenos sanitarios.

De hecho, los porcentajes de recuperación de materiales dependen del sistema de separación en origen y de recolección. Varios estudios de caso demuestran cómo a mayor participación de grupos de recuperadores organizados en la recolección correspondan mayores niveles (cuantitativos y cualitativos) de recuperación de los materiales.

Por otro lado, según algunos estudios, como el de Marelló y Helwege (2014), una seria limitación al proceso de integración sería el número considerable de recuperadores presentes en los contextos urbanos. El impulso dado en Ciudad Autónoma de Buenos Aires para extender la formalización de los recuperadores a través de su cooperativización no solo los ha consolidado como actores legítimos dentro del sistema de recolección, lo que hace la diferencia a nivel de inclusión cuantitativa, sino que ha mejorado las capacidades de recolección, acopio y volumen, aumentando la capacidad de recuperación de los materiales, desmintiendo de hecho, las consideraciones de Marelló y Helwege.

Según el último informe del Banco Mundial “*What a Waste 2.0*” (2018), las intervenciones eficaces para mejorar las condiciones de los recuperadores son la formalización e integración de su actividad en la economía, a partir del fortalecimiento de la cadena de valor del reciclado.

En sentido, es importante analizar también la fase de **venta de los materiales**, una vez recolectados y clasificados. El control sobre las ventas permite un mayor control y una mejor y mayor inserción de los grupos de recuperadores en las cadenas de reciclaje por fracción, consolidándolos como actores por fracción recuperado y permitiendo

profundizar en la búsqueda de soluciones compartidas por flujo de material. Este aspecto es una debilidad del sistema implementado en Montevideo, ya que la venta de los materiales no es prerrogativa de las plantas de clasificación.

En general, los programas - a excepción de Porto Alegre - prevén una **base remunerativa** para el trabajo desarrollado por los recuperadores. Esto expresa dos elementos importantes: por un lado un reconocimiento, a través de una valoración monetaria, por el servicio prestado⁵⁰ y, por el otro, la mejora en términos de estabilidad económica que contribuye a complementar la venta del material recuperado, siempre sujeto a fluctuaciones de diferente índole. En este sentido, de acuerdo a Maldovan (2014), estas bases remunerativas representan para el caso argentino un input a la participación en **organizaciones asociativas**, ya que el asociado se empieza a confiar más en las posibilidades que brinda la organización. En el caso de Montevideo, si bien el trabajo en las plantas asegura estabilidad económica (aunque a través de un salario topeado) y seguridad social, el formato elaborado a través de la selección de los trabajadores así como el acompañamiento por parte de ONGs contratadas por el MIDES, no permite hablar de asociatividad para el trabajo.

Otro punto importante, es la inclusión de los **grandes generadores** en los programas de recolección selectiva, ya que garantiza cantidad y calidad de materiales reciclables. Esta, respecto a los caso de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Porto Alegre, es una debilidad del esquema elaborado en Montevideo y perjudica la calidad de los materiales que ingresan a las plantas de clasificación.

En este sentido, si por un lado es necesario que los programas permitan el acceso por lo menos a una parte de los residuos sólidos urbanos, por otro lado es necesario garantizar

⁵⁰ Aunque se puede discutir ampliamente sobre la cuantificación, a menudo evaluada como insuficiente.

el acceso de los grupos a **medios de producción** y financiamientos que les permitan contar con la infraestructura y los equipamientos adecuados para acopiar, acondicionar y agregar valor a los materiales recuperados.

En esta línea, los espacios cedidos en comodato tanto a los grupos de la CABA como a los de Porto Alegre representan un pequeño avance.

Por otro lado, hay que remarcar, de acuerdo a EIU (2017) y Banco Mundial (2018), los presupuestos asignados resultan insuficientes, ya que una política con y para recuperadores debería favorecer no solo el acceso a los materiales, sino también el acceso a infraestructura productiva adecuada a su tratamiento y valorización.

El punto discriminante de la aplicación de políticas públicas que sean efectivamente reconocedoras e inclusivas bajo una óptica multidimensional aparece claramente en las palabras de Fernández:

si el cartonero es un pobre a formalizar que además molesta estética y vehicularmente en centros ciudadanos probablemente nuestras políticas sean tan pobres como los hayamos considerado a ellos inicialmente. Ahora bien, si nos interesan por su labor ambiental y económica y sus capacidades de autogestión laboral en épocas de ausencia de empleo estable asegurada, probablemente logremos potenciar su labor y entender un poco más como han contribuido silenciosa y esforzadamente al reciclado de nuestras materias primas desechadas.
(Fernández, 2008)

En el marco del pleno reconocimiento y ampliación de la participación de los recuperadores en un escenario de mediano plazo, parece imprescindible rescatar el caso

de Ciudad Autónoma de Buenos Aires e incentivar sistemas en los cuales colectivos de recuperadores brinden directamente los servicios de recolección diferenciada a combinar con la clasificación y el (potencial) agregado de valor a los materiales antes de la venta.

De acuerdo al informe PNUMA-ISWA (2015), el acceso a los residuos y sobre todo a aquellos materiales con valor de mercado, representa un problema que afecta directamente a los proveedores de servicios de residuos y por ende sobre todo a los recuperadores⁵¹. Además el informe (PNUMA-ISWA, 2015) reafirma como el aumento de la segregación en origen sea un componente crítico de cualquier programa para incluir al sector de los recuperadores en la gestión de residuos, mejorando sus condiciones de trabajo y sus medios de vida a través de la mejora de la calidad de los materiales reciclados.

Por otro lado, según Fernández (2012), en Uruguay la política dirigida a los recuperadores ha sido concebida principalmente desde una perspectiva estrictamente social, a partir de un enfoque de “exclusión social” del sector de los clasificadores.

Este elemento marca una diferencia con los casos de Brasil y Argentina, en la cual la dinámica de integración a los sistemas (aunque con diferentes intensidad en los dos casos considerados) se ha desarrollado a partir de la **organización económica** de los grupos de recuperadores, volcada a la integración productiva en la cadena de gestión de residuos en mejores condiciones.

Finalmente, los gobiernos locales de los casos analizados no proveen información en su sitio web sobre la cantidad de residuos recuperados por los sistemas que cuentan con

⁵¹ En América Latina, en 2009, el Tribunal Constitucional de Colombia falló a favor de los recicladores de residuos, garantizando sus derechos consuetudinarios de acceso, clasificación y recuperación de residuos sólidos urbanos, reconociendo su legitimidad como actor del sistema de gestión.

servicios prestados por los recuperadores y cooperativas, lo cual hace suponer que esta tipología de datos no es objeto de análisis sistemática, lo cual evidencia una carencia discriminante para evaluación de los sistemas y la relativa toma de decisiones.

5. CONCLUSIONES

La dimensión de los problemas socioeconómicos que afectan una franja cada vez mayor de la población representa el campo de análisis fundamental para tratar de entender la crisis económico-social y poder implementar soluciones viables en el marco de una sociedad fragmentada e inserta en la dinámica global moderna.

El sistema capitalista que, a través de la sociedad salarial, tendía a un modelo de inclusión subordinada, limitando la conflictividad social, se ha ido orientando cada vez más hacia la construcción de un modelo dual, que profundiza las desigualdades y agranda las filas de la “clase” de los excluidos.

Las soluciones propuestas en el contexto de la visión neoliberal han supuesto la reducción del papel del Estado como garante de los derechos y otorgado a las dinámicas de mercado el rol de corrector de las ineficiencias del sistema. Pero este *modus operandi* ha provocado la acentuación de las injusticias y la segregación, agravando la crisis.

En este marco, de acuerdo a Fioretto (2014), la problematización de una situación y la elaboración de herramientas públicas para solucionarlo no son procesos objetivos ya que parten de la interpretación de una realidad social.

Así los residuos, con su carácter multidimensional, conllevan una profunda problematización de la realidad y de las relaciones que se producen y reproducen entre los actores involucrados.

Para analizar la dinámica y organización del sector, resulta fundamental considerar la multiplicidad de aspectos y de actores que conforman la cadena de los residuos, empezando por la generación y la consideración como desecho post-consumo, pasando

por la recolección por parte de los recuperadores, los pasajes intermedios hacia la re-inserción de materiales en cadenas productivas hasta su utilización como materia prima para nuevos productos.

Visualizar la inserción (precaria, pero estructural) en dicha cadena constituye un desafío fundamental para comprender el fenómeno de los movimientos de recuperadores y captar las variables que lo caracterizan.

Por otro lado, se entiende que los residuos sólidos urbanos no constituyen en sí mismo una temática ambiental (como a menudo se propone en el debate público), sino que representan un elemento distintivo del sistema económico-productivo, siendo un tema con resolución pendiente y discriminante en términos no sólo económicos, sino también de bienestar social, de sustentabilidad y desarrollo.

En este sentido podemos interpretar el origen de los movimientos de recuperadores como respuesta a la situación de crisis social, económica y ambiental, acompañada por la insuficiencia o ausencia de elaboración de políticas públicas del aparato estatal.

Por más que la cuestión de los residuos y de los recuperadores haya sido reconocida como asunto público y enfrentada a través de diferentes legislaciones y políticas públicas, la matriz y las finalidades de estos instrumentos son resultado de una visión que ha sido influenciada con diferente intensidad por la capacidad de negociación de los movimientos de los propios recuperadores.

De acuerdo al informe del Banco Mundial “*What a Waste 2.0*” las investigaciones realizadas hasta la fecha indican que invertir en la gestión sustentable de los residuos tiene sentido desde el punto de vista económico. Los residuos no recolectados y mal eliminados tienen un impacto significativo en la salud y el medio ambiente; con lo cual, el costo de abordar este impacto es muy superior al costo de desarrollar y poner en

funcionamiento sistemas sencillos y adecuados de gestión, a partir de los sistemas existentes, en los cuales los recuperadores de materiales reciclables mantienen un papel importante. En esta línea, según el informe PNUMA-ISWA (2015), para poder realmente concebir la importancia de una gestión sustentable de los residuos es necesario tratar de estimar los costos económicos de la inacción; costos que según el propio informe son compensados por el trabajo de los recuperadores (tanto los incluidos en los sistema de gestión como los trabajadores informales).

Es decir, que la mejora en el manejo de los residuos ha sido (y sigue siendo) empujada por los recuperadores urbanos que, paralelamente, pujan por su integración concreta y masiva en el modelo de gestión. A tal propósito, el propio PNUMA-ISWA afirma textualmente que “a cualquiera” (de los actores) “se le puede asignar el importante papel de agente del cambio” (PNUMA-ISWA, 2015: 282).

Y en América Latina, la experiencia nos dice que el principal "agente del cambio" ha sido y sigue siendo el movimiento de recuperadores.

En **Brasil**, de acuerdo a Dias (2011), la relevancia del papel de las cooperativas y otras entidades asociativas de catadores en la minimización de la generación de residuos sólidos así como en la reducción de los impactos ambientales se refleja a lo largo de toda la Ley 12.305/2010.

En Argentina, en la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, la existencia de un marco jurídico que da garantía y legitimidad a los recuperadores y a sus reclamos, se debe a la capacidad de organizar experiencias asociativas que en el camino han sabido articularse entre ellas y movilizarse para representarse como bloque, más allá de las diferencias en condiciones de trabajo y niveles internos de organización.

En **Uruguay**, la dificultad de los recuperadores en pasar de una importante capacidad de

movilización a la constitución de movimiento con células de base estables e incluidas en el sistema de gestión ha hecho que la aplicación del marco jurídico existente no reconozca aún el sector desde un punto de vista productivo y laboral, sino como un sujeto pasivo dentro de una cadena a regular desde un punto de vista de los impactos ambientales y del orden público.

Tanto en **Argentina** como en **Brasil**, los movimientos han conseguido establecer, por medio de presión y la articulación políticas con otros sujetos sociales, normativas que ante todo han oficializado una re-significación importante de la función del recuperador, llamando además la sociedad a una reflexión sobre el genérico concepto de basura.

La visibilidad y la articulación de los movimientos, a partir de la exigencia de reafirmar y consolidar la centralidad del trabajo, terminan colocando en la problemática de los residuos, diferentes aspectos propios de la concepción de la economía solidaria. En este sentido, compartimos la posición de Maldovan cuando afirma que:

el factor trabajo (Razeto, 1987) se constituye como el factor central de organización de estas formas asociativas, dado que, por una parte, los sujetos que las construyen se proponen sostener su fuente de trabajo y, por otro, es el trabajo – bajo una relación asociada – lo que sostiene a estas iniciativas. De este modo, el trabajo constituye aquí tanto un fin como un medio. Asimismo, la racionalidad de su propia lógica de funcionamiento sitúa a estas organizaciones de forma diferenciada respecto de la lógica capitalista, teniendo como base relaciones de solidaridad y reciprocidad en las cuales los sujetos participan de la construcción de los objetivos y las reglas de ordenamiento interno. (Maldovan, 2011: 141)

Es decir, por un lado la centralidad del trabajo es reafirmada a través de una propuesta solidaria, fundada en la organización cooperativa y asociativa de la tarea, bajo criterio de autogestión. Paralelamente, esta contribuye a la construcción de los movimientos, desarrollando así una revisión de la conceptualización de la basura, elevando la noción de residuos a bien común, generador de valor multidimensional (social, económico y ambiental a la vez).

En este sentido, los avances a nivel legislativo (a pesar de las limitaciones analizadas) contribuyen a la introducción de una racionalidad innovadora respecto a la temática.

Una racionalidad económica alternativa, tendiente a re-incrustar la gestión de los residuos en la sociedad, imprimiendo una democratización entre los diferentes actores involucrados y con la cadena productiva y el mercado en el cual se insertan.

De todas formas, la existencia de un cuerpo legislativo volcado a la inclusión no representa a priori garantía que en la mayoría de las ciudades, los modelos locales de gestión de residuos concreten este aspecto de la norma, sino que indica que existe un nivel de reconocimiento y visibilidad pública de los recuperadores apto para pelear y lograr dicha inclusión. El caso brasilero de **Porto Alegre** explicita esta reflexión, ya que a pesar de un marco normativo nacional favorable y la existencia de un movimiento nacional de apoyo, la aplicación del plan de gestión a nivel municipal no conforma un contexto favorable para profundizar la inserción de las cooperativas en el sistema gestión.

Así se puede afirmar, en acuerdo con Maldovan (2011), que la incorporación plena de los recuperadores y su participación en el diseño de los sistemas de gestión de residuos remiten al papel del Estado en la promoción de emprendimientos, así como en el

reconocimiento de los trabajadores del sector.

Papel que en la práctica se expresa a nivel local, en el cual se identifica el poder más directo para brindar reconocimiento así como beneficios sociales y económicos a los recuperadores.

Por lo tanto, el diseño de instrumentos más o menos adecuado resulta de una concepción del rol de los recuperadores, tanto en la gestión de residuos como en la sociedad en general, en un proceso de retroalimentación sostenido por los propios recuperadores y que puede variar significativamente según el contexto en cuestión.

En este sentido es necesario, una vez más, remarcar el nacimiento y la naturaleza del oficio de los recuperadores y, por lo tanto, hacer hincapié en su rol de sujeto que pone en evidencia la importancia de la recolección diferenciada de distinta fracciones de materiales. Excluir a los recuperadores de su función básica, como en los casos de Montevideo y Porto Alegre, disminuye y desvaloriza su potencial para la organización de un sistema (más) sustentable y solidario de gestión de los RSU.

En la actualidad, el punto principal de la arquitectura construidas por los movimientos de recuperadores, más allá de las graduales mejoras en las condiciones económicas y laborales, consiste en colocar en debate el carácter socio-ambiental y político de la gestión de residuos, poniendo en discusión la forma de concebir el aspecto económico y proponiendo una construcción social de los modelos a implementar.

De acuerdo a Calle (2015), las iniciativas de movilización social nos ayudan a entender la presencia y las propuestas de otras economías, las críticas así como las propuestas alternativas a la dinámica capitalista actual no pueden ser comprendidas sin los aportes y las construcciones realizadas por estos movimientos. Siguiendo a Paul Singer (2000), una de las misiones principales de la economía solidaria puede identificarse en

demostrar que las prácticas y los valores de auto-gestión non son inferiores a la gestión convencional en el desarrollo de las fuerzas productivas. Y en este sentido, existen varias iniciativas de economía solidaria que representan un referente desde la práctica en la implementación de formas de gestión sostenible, volcadas a la construcción del bienestar común.

En resumidas cuentas, podemos definir las como formas de hacer política a través de lo económico. En tanto estrategia de transformación, tanto social como económica, esto supone una acción socio-política, que se plasma en el actuar de los movimientos. Siempre recordando a Singer (2000), se trata de una apuesta y un camino hacia la democratización de la economía y la co-construcción de políticas públicas.

En este sentido, el Estado podría reforzar estos valores a través de la regulación y la promoción de políticas públicas inclusivas, pero sin sustituir ni cooptar el papel histórico que han de jugar las fuerzas sociales en la transformación del complejo sistémico. Se comparten plenamente los términos de Singer, cuando afirma que se trata de avanzar hacia “una conciliación (...) por medio de negociaciones en que ni los representantes de la sociedad civil ni los del Estado pueden perder su autonomía. Pues de su autonomía depende su autenticidad y de ésta su capacidad de representación, por lo tanto su poder político” (Singer, 2009: 61).

En este sentido la ampliación constante del espacio de participación de los sectores de la sociedad civil en el funcionamiento del Estado representa un elemento fundamental, para que, como sostiene Singer (2009), la asignación de los recursos públicos corresponda de la mejor forma posible a las necesidades legítimas de cada sector. Todo esto implica un avance substancial de la participación de la sociedad civil tanto en el diseño como en la aprobación y ejecución de las políticas públicas.

El éxito potencial de esta integración constituiría la evidencia de una experiencia económica capaz de gestarse bajo la óptica del trabajo, fundándose en relaciones en las cuales la dinámica solidaria y el concepto de reciprocidad no representen solamente “meros dispositivos compensatorios” (Gaiger, 2007: 99), sino factores constitutivos y efectivamente operantes en la producción y reproducción de la vida económica y social de los recuperadores, así como del modelo de gestión a construir.

Guerra nos recuerda como Armando de Melo Lisboa señala que la economía solidaria "busca superar la sociedad de mercado a través del propio mercado" (Guerra, 2004: 6) y para ello diferencia la sociedad de mercado de una sociedad con mercado, aclarando además que mercado y capitalismo no son sinónimos. El desafío de una economía efectivamente solidaria consiste entonces en superar la actual sociedad de mercado, remodulando los mecanismos mercantiles. Una economía de los bienes comunes, basada en una mayor reciprocidad, capaz de crear más sociedad que la economía de redistribución (típica del Estado) y del intercambio (típica del mercado).

En este sentido, siguiendo a Red Lacre (2017), el desafío relativo a la organización (tanto económica como política) de los recuperadores constituye un elemento fundamental a la hora de asegurar sistemas de gestión de residuos basados en el reconocimiento de su oficio.

Pero dicha organización pasa necesariamente por la construcción de una base material mínima que implica la confirmación sostenida de unidades económicas que permitan a los recuperadores desarrollar su emancipación política. Es decir, que el punto debe ser la integración en la economía a partir del fortalecimiento de cadenas de valor, relativas a las distintas fracciones de materiales reciclados.

A pesar de esto, son las organizaciones de recicladores las que han permitido posicionar

el reciclaje en la agenda pública, logrando conquistas y empujando la implementación de políticas públicas en este ámbito.

Las condiciones coyunturales y de política cambian continuamente, por lo tanto no solo marcos legislativos inclusivos, sino sobre todo movimientos organizados pueden asegurar continuidad a estos procesos de gestión.

El desafío es continuo y a diferentes escalas, como señalan los casos de Brasil, Argentina y Uruguay.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIDIS-OPS-BID (2011): “Informe de la Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe 2010” (EVAL-BID), AIDIS - 001/2011.
- ALBARELLO, V. (2015): “Desenvolvendo uma Política Pública para Sistemas Populares de Reciclagem”. Ponencia llevada a cabo en el Seminario Internacional RELAGRES “*Modelos de Gestión de Residuos en las Ciudades de América Latina*”, Montevideo - Uruguay.
- AÑAÑOS MEZA, M.C. (2014): “La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿Renacimiento o extinción?”, en *UNISCI Discussion Papers*, N° 34, (pp.153-177).
- BANCO MUNDIAL (2018): “What a Waste 2.0. A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050”, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Whashington DC - EEUU.
- BAUMAN, Z. (2007): “Vida de consumo”, Fondo de Cultura Económica, México.
- BORTOLI, M.A. (2013): “Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações”, en *Revista Katál*, Vol. 16, N° 2, Florianópolis, (pp. 248-257).
- BOSI, A.P. (2008): “Organização Capitalista do Trabalho ‘Informal’: O caso dos catadores de recicláveis”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (pp. 101-116).
- BUARQUE, S. (1998): “Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável”, INCRA/IICA, Brasília - Brasil.
- CALLE COLLADO, A (2015): “Economías para los Bienes Comunes. Relevancia y prácticas”, en *Dosieres Economistas sin Fronteras ‘El procomún y los bienes comunes’*, N° 16 (pp. 48-53).
- CASACCIA, R. (2015): “Los alcances de la Economía Social y Solidaria en el Norte y en el Sur”, en *Revista +E versión digital*, (5), Ediciones UNL, Santa Fe, Argentina (pp. 32-41).
- CEPAL (2016): “Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios”. Manuales de la CEPAL 02, Santiago de Chile - Chile.
- CIEDUR (2011): “Hacia una gestión integrada de los residuos con integración social Recomendaciones para la acción”, Montevideo - Uruguay.
- CSI-PITTAMIGLIO (2011): “Información de base para el diseño de un Plan estratégico de Residuos Sólidos”, Tomo I – Línea de base, Montevideo - Uruguay.

- DIAS, S. (2010): “Gestão de resíduos sólidos, catadores, participação e cidadania – novas articulações?”, Working Paper WIEGO - Políticas Urbanas - N°18.
- _____ (2011): “Overview of Legal Framework for Social Inclusion in Solid Waste Management in Brazil”, WIEGO Policy Brief (Urban Policies) N° 6.
- ESTEVA, G. (1998): “Sviluppo”, en Sachs, W. (org.), “*Dizionario dello Svilupp*”, Ed. Grupo Abele, Torino - Italia (pp.347-378).
- FACCyR (2012): “Documento Consensuado entre las organizaciones Cartoneras del 2do encuentro de la Federación de Cartoneros y Recicladores”, 2º de diciembre de 2012. Recuperado de <http://faccyr.org.ar/>
- FERNÁNDEZ GABARD, L. (2008): “La relevancia de la organización de los recicladores en las definiciones de Políticas de Reciclado”. Ponencia llevada a cabo en el Seminario “Experiencias de inclusión social en los circuitos de reciclado”, Montevideo - Uruguay.
- _____ (2012): “Paisajes- basura: Dinámicas y Externalidades Territoriales del Reciclaje en Montevideo, Uruguay”. Documento de Trabajo de WIEGO (Políticas Urbanas) Working Paper WIEGO - Políticas Urbanas - N° 25.
- FICHNER-LK SUR (2004): “Tomo II Residuos Sólidos Urbanos. Estudios Básicos del Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana”, OPP.
- FIORETTO, C. (2014): “Políticas y normativas de Inclusión de clasificadores en América Latina. La inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos sólidos en Brasil, Colombia y Perú”, Informe Dirección Nacional de Medio Ambiente - DINAMA, Montevideo - Uruguay.
- FUNDACIÓN AVINA (2014): “Gestión de residuos con contratación de recicladores”, Fundación AVINA y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- GAIGER, L. (2007): “La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas”, en Coraggio, J.L. (org), “*La Economía Social desde la Periferia. Contribuciones latinoamericanas*”, UNGS-Altamira, Buenos Aires - Argentina.
- GRASSI, L.S. (2011): “Inserción de los Recuperadores Urbanos en el ámbito de la Ley N° 1854 y su decreto reglamentario N° 639/07 en la Ciudad de Buenos Aires”, en Schamber, P.J., Suárez, F. (org), “*Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*”, CICCUS, UNLa-UNGS, Buenos Aires, 2011 (pp. 55-74).
- GUDYNAS, E. (2010): “Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía”, en *Revista Otra Economía* - Volumen IV - N° 6 (pp. 43-66).

- GUERRA, P. (2004): “Economía de la Solidaridad: Consolidación de un concepto a veinte años de sus primeras elaboraciones”, en *Oikos - Revista de la Escuela de Administración y Economía*, N°. 17, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile - Chile.
- _____ (2012): “La solidaridad en la economía. Relaciones económicas más allá de los intercambios mercantiles”, en *Revista Otra Economía - Volumen VI*, N° 10, (pp. 98-104).
- GUIMARÃES DE ARAÚJO, S.M.V., GARRIDO MARTINS JURAS, I. DA A. (2011): “Comentários à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)”, Pillares Ed., São Paulo - Brasil.
- GUTIERREZ, P.A. (org.) (2014): “Gestión de residuos sólidos urbanos en la región metropolitana de Buenos Aires. Modelos y Prácticas”, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Sociopúblico, Buenos Aires - Argentina.
- IBAÑEZ, R., de CASTRO, C. (2015): “Los comunes en perspectiva: eficiencia versus emancipación”, en *Dosieres Economistas sin Fronteras ‘El procomún y los bienes comunes’*, N° 16 (pp. 8-12).
- IESTA (2013): “Proyecto ‘Cuantificación de Clasificadores de Residuos Sólidos Urbanos en Montevideo’. Informe Final”, Instituto de Estadística - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo - Uruguay.
- IPEA (2012): “Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos. Relatório de Pesquisa”, Brasília - Brasil.
- _____ (2013): “Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável”, Brasília - Brasil.
- _____ (2013a): “Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável. Região Sul”, Brasília - Brasil.
- LATOUCHE, S. (2007): “Sobrevivir al desarrollo”, Icaria ed., Más Madera, Barcelona - España.
- LAVILLE, J.-L. (1998): “L’economia solidale”, Bollati Boringhieri Ed., Torino - Italia.
- MALDOVAN, J.B., DZEMBROWSKI, N. (2009): “Asociatividad para el trabajo: una conceptualización de sus dimensiones”, en *Revista Margen*, N° 55, (pp. 1-9).
- MALDOVAN, J.B. (2011): “La asociatividad como estrategia de acción colectiva: el caso de las cooperativas de cartoneros en Buenos Aires”, en *Revista Otra Economía*, Volumen V, N° 9 (pp. 139-151).

- _____ (2014): “De la autonomía a la asociatividad: la organización del trabajo cartonero ‘en calle’ en cooperativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, N°6 (pp. 73-109).
- MARELLO, M., HELWEGE, A. (2014): “Solid Waste Management and Social Inclusion of Waste Pickers: Opportunities and Challenges”, GEGI, Working Paper Series, N°7, Boston University - EEUU.
- MEDINA, M. (2004): “Ocho mitos sobre el reciclaje informal en América Latina”, en *BIDAmérica*. Recuperado de <http://www.iadb.org/idbamerica/>.
- _____ (2008): “The informal recycling sector in developing countries: organizing waste pickers to enhance their impact”, en *Gridlines*, N°44, World Bank, Washington DC - EEUU.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2006): “Tirando del carro. Clasificadoras y clasificadores: viviendo de la basura o trabajando con residuos.”, Montevideo - Uruguay.
- MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE (2005): “Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – ENGIRSU” Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Buenos Aires - Argentina.
- MNCR (2001): “Carta de Brasilia - Por el fin de los vertederos: reciclaje hecho por los recuperadores: ¡ya!”, 1º Congreso Nacional del MNCR, Brasilia, junio de 2001. Recuperado de <http://www.mnrc.org.br/>
- _____ (2005): “Cartilha de Formação”, MNCR/OBORÉ.
- NETO PEREIRA, T.J. (2011): “A política Nacional de Resíduos Sólidos: os reflexos nas cooperativas de catadores e a logística reversa”, en *Revista Diálogo*, N° 18 (pp. 77-96).
- PAIVA, V., PERELMAN, M. (2008): “Recolección y recuperación informal de residuos. La perspectiva de la teoría ambiental y de las políticas públicas. Ciudad de Buenos Aires 2001-2007”, en *Cuaderno Urbano - Espacio, Cultura, Sociedad*, Vol. VII, N° 7 (pp. 35-54).
- PAPA FRANCISCO (2015): “Laudato si’, Alabado seas: Sobre el cuidado de la casa común”, Ediciones Palabras.
- PÉRSICO, E., GRABOIS, J. (2014): “Organización y economía popular: nuestra organización”, Segundo Cuaderno CTEP, 1ª ed., CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular, Buenos Aires.
- PNUD-PNUMA (2009): “Uruguay 2009. Medio ambiente: desafíos y políticas públicas. Material de difusión para el debate y la participación en torno a las políticas

públicas”, Montevideo - Uruguay.

_____ (2012): “Implementación de la Ley de Envases. Informe de evaluación”, Iniciativa de Pobreza y Medio Ambiente, Montevideo - Uruguay.

PNUMA (2013): “Guía para la Elaboración de Estrategias Nacionales de Gestión de Residuos. Avanzar desde los Desafíos hacia las Oportunidades”, PNUMA-UNITAR.

PNUMA-ISWA (2015): “Global Waste Management Outlook”, PNUMA.

POLANYI, K. (2000): “La grande trasformazione. Le origini economiche della nostra epoca”, Einaudi Ed., Torino - Italia.

RED LACRE (2015): “Una Red de Encuentros. Un Proyecto en construcción”, producto final en del proyecto “*Organizando recolectores de residuos en Latinoamérica con el objetivo de su inclusión social y económica*”, Red Lacre - Fundación Avina (co-financiado por la Fundación Bill y Melinda Gates), Ed. Arnulfo.

_____ (2017): “Análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América Latina”, Red Latinoamericana de Recicladores.

ROSAS-BAÑOS, M. (2012): “Economía Ecológica y Solidaria: rumbo a una propuesta teórica integrada que visualice las rutas hacia la transición”, en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 18 (pp. 89-103).

SCHAMBER, P.J. (2012): “Proceso de integración de los cartoneros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Del reconocimiento a la gestión de Centros Verdes y la recolección selectiva”, Working Paper WIEGO - Políticas Urbanas - N° 24.

SCHAMBER, P.J., SUÁREZ, F.M. (2007): “Cartoneros de Buenos Aires. Una mirada general sobre su situación”, en Schamber, P.J., Suárez, F. (org), “*Recicloscopio. Miradas sobre recolectores urbanos de residuos en América Latina*”, CICCUS, UNLa-UNGS, Buenos Aires - Argentina (pp. 25-46).

SILVA, C. L. da (2017): “Avaliação da política municipal da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos de Porto Alegre”, 2ª Ed. Curitiba - Brasil.

SINGER, P. (2000): “Economía Solidaria – Um Modo de Producción y Distribución”, en Singer, P., de Souza, A.R. (org), “*A economía solidaria no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*”, Ed. Contexto, São Paulo - Brasil (pp.11-28).

_____ (2009): “Relaciones entre sociedad y estado en la economía solidaria”, en *ICONOS Revista de Ciencias Sociales*, N° 33, FLACSO-Ecuador (pp. 51-65).

TERRAZA, H., STURZENEGGER, G. (2010): “Dinámicas de Organización de los Recicladores Informales, Tres casos de estudio en América Latina”, BID, Sector Infraestructura y Medio Ambiente, Nota Técnica N° 117.

- TESTA, M.E., BILBAO, C. y PUJÓ, L. (2012): “Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Área Metropolitana de Buenos Aires”, en FARN “*Informe Ambiental Anual 2012*”, Buenos Aires - Argentina (pp.295-315).
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2017): “Avances y Desafíos para el Reciclaje Inclusivo: Evaluación de 12 Ciudades de América Latina y el Caribe”, EIU, Nueva York - EEUU.
- TOLEDO, V. (2013): “El metabolismo social: una nueva teoría socio-ecológica”, en *Relaciones*, N°136, Ciego-Unam (pp. 41-71).
- TOMMASINO, H., FOLADORI, G., y TAKS, J. (2005): “La crisis ambiental contemporánea”, en Foladori G., Pierri N. (org.), “*¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*”, Ed. Universidad Autónoma de Zacatecas, México (pp. 9-26).
- UNIDAD DE ESTUDIOS COOPERATIVOS – UEC-UdelaR (2012): “Clasificadores/as de residuos urbanos sólidos en Montevideo: condicionamientos, posibilidades y tentativas de organización”, en *Revista Contrapunto*, N° 1 (pp. 63-90).
- _____ (2016): “Más allá de la basura”, material elaborado en el marco del Proyecto desarrollado desde el Núcleo de Estudios de Intervención con Clasificadores de Residuos Sólidos Urbanos del Servicio de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Universidad de la República, Montevideo - Uruguay.

LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES:

ARGENTINA

- Ley n° 25.916/2004 - Gestión de Residuos Domiciliarios.
Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/>
- Ley n° 992/2002 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>
- Decreto 622/2003 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>
- Decreto N° 1.838/2003 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>

- Ley nº1.854/2005 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>
- Decreto Nº 639/2007 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>
- Decreto Nº 2075/2007 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>
- Ley 3393/2009 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/>
- Ley 3394/2009 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/>
- Decreto 636/2010 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/>
- Ley nº4120/2011 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>

BRASIL

- Constitución de la República Federativa de Brasil
Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/>
- Decreto presidencial nº 5.940/2006
Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/>
- Ley nº 11.445/2007
Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/>
- Ley nº 12.305/2010 - Política Nacional de Residuos Sólidos – PNRS
Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/>
- Decreto nº 7.404/2010
Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/>
- Decreto nº 7.405/2010
Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/>
- Ley Complementar Nº 234/1990 - Prefectura de Porto Alegre
Recuperado de <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/>
- Ley Municipal Nº10531/2008 - Prefectura de Porto Alegre
Recuperado de <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/>

- Decreto N° 16.638/2010 - Prefectura de Porto Alegre
Recuperado de <https://leismunicipais.com.br/>
- Decreto n° 18.461/2013 – Prefectura de Porto Alegre
Recuperado de <https://leismunicipais.com.br/>
- Ley Complementar n° 728/2014 - Prefectura de Porto Alegre
Recuperado de <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/>
- Plan Municipal Integrado de Gestión de Residuos Sólidos - PMIGRS (Volumen 1 y Volumen 2) - Porto Alegre
Recuperado de <http://lproweb.procempa.com.br/>

URUGUAY

- Ley N° 17283/2000
Recuperado de <https://www.impo.com.uy/>
- Ley N° 17849/2004 - Ley de Reciclaje de Envases
Recuperado de <http://www.impo.com.uy/>
- Decreto n° 260/007
Recuperado de <http://www.impo.com.uy/>
- Decreto N° 182/2013
Recuperado de <https://www.impo.com.uy/>
- Digesto Departamental - Título IV (de 1896 a 1928) - Intendencia de Montevideo
Recuperado de <http://normativa.montevideo.gub.uy/>
- Resolución Municipal N° 5383/2012 – Intendencia de Montevideo
Recuperado de <http://www.montevideo.gub.uy/>
- Resolución N° 12.089/2012 - Junta Departamental de Montevideo
Recuperado de <http://www.juntamvd.gub.uy/>

PROGRAMAS DE REFERENCIA:

ARGENTINA

- Pliego de Bases y Condiciones del Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos (Abril 2013).
Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>

BRASIL

- Programa Pro-Catador – Brasil
Recuperado de <http://www.mncr.org.br/>
- Programa “Todos Somos Porto Alegre” - Porto Alegre
Recuperado de <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/>

URUGUAY

- Programa Uruguay Clasifica - Uruguay.
Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/>
- Plan de gestión de Montevideo para la recuperación de residuos de envases no retornables (Agosto 2012) - Montevideo.
Recuperado de <http://www.ciu.com.uy/>

PERIÓDICOS:

CIOLLARO, N. (11 de mayo de 2018): “Tirar del carro”. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>

GOMES, L.E. (12 de junio de 2018): “Catadores reclamam de falta de repasses e queda nos recicláveis: DMLU quer fazer o sistema morrer à míngua”. *Sul 21*. Recuperado de: <https://www.sul21.com.br/>

KAIPPER C., M. (07 de mayo de 2015): “Los latinoamericanos que viven del negocio más sucio del mundo”. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/>

MARCARIAN, E. (15 de setiembre de 2016): “Cartoneros en Argentina: una historia de organización de los más humildes”. *RT en Español*. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/>

ROCHA, L. (21 de noviembre de 2014): “Construyen en Soldati una nueva planta de reciclado de basura”. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/>

TELEFE NOTICIAS (02 de agosto de 2018): “Una guardería de cartoneros en Villa Fiorito mantiene a los niños lejos del trabajo infantil”. *Telefe Noticias*. Recuperado de <https://www.telefenoticias.com.ar/>

SITIOS WEB DE REFERENCIA:

- Red de Economía Alternativa Solidaria - REAS: <https://www.economiasolidaria.org/>
- Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria – RIPESS: <http://www.ripess.org/>

ARGENTINA

- Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado - CEAMSE: <http://www.ceamse.gov.ar/>
- Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo: CEDOM: <http://ww.cedom.gov.ar/>
- Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores - FACCyR: <http://faccyr.org.ar/>
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: www.buenosaires.gov.ar/
- Información Legislativa y Documental - InfoLEG: <http://www.infoleg.gov.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República Argentina - INDEC: <http://ww.indec.gov.ar>
- Observatorio Nacional para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos: <http://ww.ambiente.gov.ar/observatoriorsu>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación: <http://ww.ambiente.gov.ar/>

BRASIL

- Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis - ANCAT: <http://ancat.org.br/>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA: <http://www.ipea.gov.br/>
- Ministério do Meio Ambiente - Política Nacional de Resíduos Sólidos: <http://www.mma.gov.br/>
- Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR: <http://www.mncr.org.br/>
- Planalto - Presidência da República: <http://www2.planalto.gov.br/>
- Observatório da PNRS: <https://observatoriopnrs.org/>
- Prefeitura de Porto Alegre: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/>

- União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias - UNICOPAS:
<http://unicopas.org.br/>

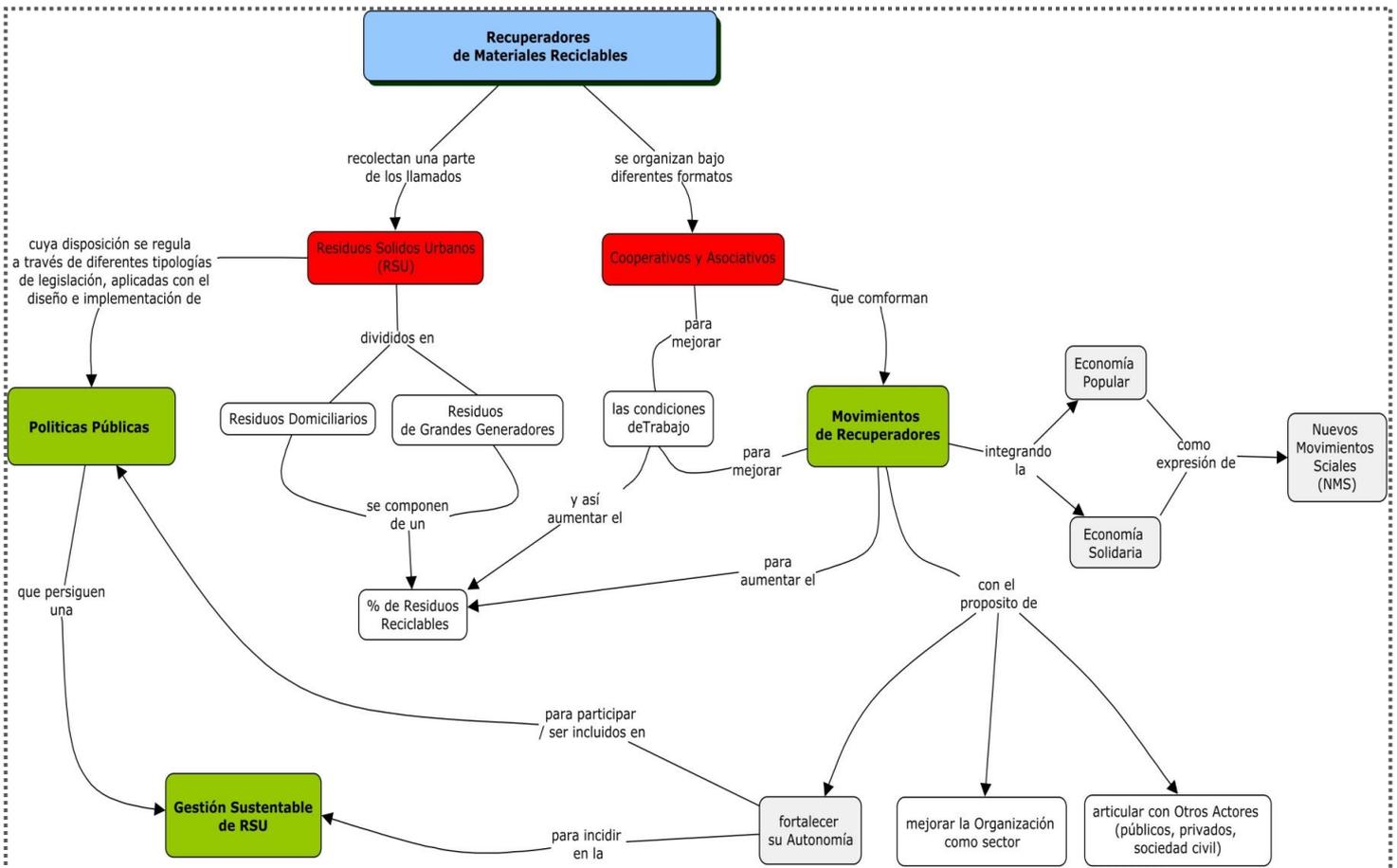
URUGUAY

- Centro de Información Oficial - IMPO: <http://ww.impo.com.uy/>
- Corporación Nacional para el Desarrollo - CND: <https://www.cnd.org.uy/>
- Fideicomiso PGE-CIU: <http://ww.pge.com.uy/>
- Instituto Nacional de Estadística - INE: <http://ww.ine.gub.uy/>
- Intendencia de Montevideo: <http://ww.montevideo.gub.uy/>
- Ministerio de Desarrollo Social - MIDES: <http://www.mides.gub.uy/>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - MVOTMA: <http://www.mvotma.gub.uy/>
- Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos - UCRUS:
<http://ucrus-pit-cnt.weebly.com/>

ANEXOS

Anexo 1: Mapa Conceptual

- Eje de referencia: Legislaciones, Políticas Públicas y Economía Solidaria.
- Elemento central: Recuperadores de Materiales Reciclables



Anexo 2: Guiones de Entrevistas para actores de la gestión de RSU

Objetivo de la Entrevista: describir e identificar las posiciones a propósito de la política pública de gestión de los residuos sólidos, con particular referencia a la GIRSU, así como la inclusión/participación de los recuperadores de materiales reciclables.

No interesa la posición de cada entrevistado sobre los asuntos, sino la postura institucional del sector que el entrevistado integra.

En cuanto a la **construcción del guion** para la realización de las entrevistas a las personas o grupos seleccionados como la muestra de la investigación, se trabajaron los siguientes temas, subtemas y líneas indagatorias, que se muestran a continuación:

Temas:

- Legislación y política pública en tema de RSU.
- Concepción de los RSU.
- Diseño de la política en tema de RSU.
- Inclusión/participación de los Movimientos de Recuperadores.
- Características de los Movimientos.
- Actores involucrados en el sistema.

Subtemas:

- Reducción en origen de los residuos.
- Espacio de articulación.
- Autonomía.

Líneas Indagatorias:

- Articulación (conflictos/negociaciones) entre gestores de la política pública y movimiento de recuperadores.
- Antecedentes de gestión de la articulación (conflictos/negociaciones).

Posición/Visión sobre las posibilidades de articulación y situaciones de conflictos

- Buenas prácticas o experiencias útiles para la mejorar la articulación.

Grado de entendimiento entre las partes

- Apropiación de la política de gestión de RSU.
- Percepción que tienen de los espacios de articulación.
- Percepción de la P.P.

Percepciones sobre la política pública por parte del entrevistado desde distintos enfoques

Bloque de Preguntas⁵²:

Gestores de Políticas Públicas.

1. ¿Cuáles son los principios que guían el programa de gestión de RSU?
2. ¿Existen dificultades para el desarrollo de la GIRSU? ¿Si existen, cuáles son las principales?
3. ¿Qué instituciones son involucradas o deberían involucrarse en el desarrollo de la GIRSU?
4. ¿Cuál es la metodología con la cual se identifican los grupos de recuperadores y sus necesidades?
5. ¿Cómo caracterizaría la relación con el Movimiento de recuperadores de Residuos Sólidos en el diseño, implementación y seguimiento del programa de gestión?
6. ¿Cómo evalúa el sistema propuesto, tanto en términos de recuperación de residuos urbanos como de la inclusión de los recuperadores?
7. La Ley vigente tiene/no tiene alcance nacional. A su entender: ¿constituye una política nacional de residuos? ¿Cuál es su visión al respecto?

7.1 Según la respuesta recibida: ¿La GIRSU debería constituirse como aspecto central en el marco de la política nacional en materia de gestión de RSU?

⁵² Se dirigieron fundamentalmente a los gestores de la política pública y los informantes que integran los movimientos de recuperadores de materiales reciclables, variando según las características previamente identificadas, basadas en el análisis de fuentes primarias y secundarias correspondiente a cada contexto.

Movimientos de Recuperadores y sus Asesores.

1. Qué es el/la _____? ¿Cuántos recuperadores/grupos/cooperativas representa (afiliados)?
2. ¿Cuáles son los objetivos principales?
3. ¿Cuál es el esquema organizativo del movimiento? ¿Cuáles son sus principales características?
4. ¿Qué papel juega esta forma de organizarse en el desarrollo y funcionamiento del movimiento?
5. ¿En qué medida este proceso ha incidido e incide en la capacidad de negociación y articulación con otros actores?
6. ¿Cuáles son los que ustedes perciben como actores más presentes en la discusión de la temática?
7. ¿Con quién articula / Quién la apoya?
8. ¿Cuáles son las principales reivindicaciones del movimiento hacia las instituciones que diseñan y gestionan las políticas públicas en tema de RSU?
9. ¿Los movimientos proponen (y si sí cómo) el pasaje de agente recuperador a reciclador de los residuos recuperados?