



## Generación de empleos verdes en el manejo de residuos sólidos\*

### 1. Contexto

El informe de OIT *Hacia el desarrollo sostenible* establece, entre otras cosas, que *el modelo de desarrollo actual es insostenible, no solo desde el punto de vista ambiental, sino que también desde la perspectiva económica, social y del empleo*. Esta caracterización se aplica perfectamente para el manejo de los residuos sólidos en nuestro país. Esta actividad presenta un alto grado de informalidad, marginación y falta de cuidado por la dimensión ambiental. Exceptuando pequeñas experiencias –que son marginales– la recolección se apoya en una lógica de “mezclar y enterrar”, eso lleva a que la mayoría de los sistemas de recolección –públicos o privatizados– estén diseñados y equipados en esa idea. La gran cantidad de material potencialmente recuperable –riqueza dentro de la basura– que se lleva a enterrar, hace que históricamente hayan aparecido individuos o grupos de individuos dedicados a procurar rescatar esos materiales para generar su reutilización o reciclamiento.

Ese trabajo se ha desarrollado desde siempre en la informalidad y ha sido funcional al establecimiento de depósitos intermediarios que controlan el negocio de “formalización” del material recuperado, fijando las condiciones de compra –y de pesaje–. A menudo esa “formalización” ha servido para encubrir el blanqueo de materiales robados o de dinero.

Hay que entender que dicha informalidad es funcional al negocio millonario de algunos intermediarios y tiene como contrapartida el trabajo sin cobertura social ni de derechos de ningún tipo de miles de clasificadores que rescatan de la basura lo que puede tener valor, en condiciones precarias de seguridad e higiene. En el caso de Montevideo, esto se suma a la segregación geográfica de la mayoría de los clasificadores, que los acerca a zonas de funcionamiento de circuitos delictivos, aumentando la posibilidad de ser captados por dichos circuitos en la medida en que no alcancen ingresos mínimos para su subsistencia.

\* Documento preparado por el Instituto Cuesta Duarte - PIT-CNT, Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente.

En resumen, la cadena de valorización de los residuos sólidos se basa en un trabajo que está en las antípodas del “empleo verde”. Pero, además, si compartimos lo dicho por el Director General de OIT en su Memoria 2017 *Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde*, en cuanto a que “los empleos verdes no se convertirán en “decentes” por defecto, es necesario proyectarlos para que lo sean”, es evidente entonces que en la situación actual de Uruguay, la generación de empleos verdes y decentes en la clasificación de residuos requiere de una fuerte intervención conjunta por parte de los implicados y los organismos públicos para generar esa proyección. De ahí la necesidad de desarrollar un plan integral de gestión.

Por otra parte, el contexto socioeconómico actual en Uruguay es de un crecimiento sostenido del consumo que va acompañado de un gran crecimiento de los residuos, al punto que la generación de estos se ha duplicado en los últimos 20 años. Si bien desde el punto de vista ambiental, la meta a lograr es la reducción al mínimo de envases no retornables y embalajes prescindibles, en el período de transición es fundamental trabajar hacia los máximos niveles de reciclaje, creando las bases de una actividad social y económicamente sostenible en el tiempo.

## 2. Presentación del caso

La propuesta desarrollada desde hace años por un equipo de trabajo integrado entre otros por el PIT-CNT (incluyendo al sindicato de clasificadores UCRUS) y

la Universidad de la República toma el concepto de gestión integral de los residuos. Se entiende por esto el desarrollo de un programa que, por un lado, tome en cuenta los residuos desde su generación hasta su destino final y por otro procure llegar al mínimo de material destinado al entierro o incineración; pero que por sobre todas las cosas ponga en primer plano los aspectos sociales y ambientales.

Eso implica por tanto instrumentar planes serios y continuados de clasificación selectiva en hogares y establecimientos de todo tipo, planes de recolección que consoliden esa clasificación y planes de manejo que permitan definir un destino para cada uno de los tipos y subtipos de residuos, ya sea reutilización, industrialización, incorporación en material constructivo, etc. Procurando además que la revalorización se dé en el territorio nacional, generando una cadena con valor agregado y posibilidades de trabajo en ella.

Cabe hacer mención aquí a la posibilidad de recurrir a la valoración energética como estrategia para el destino final de los residuos. Si bien esta opción puede ser válida para un cierto tipo de residuos, como ser los provenientes de algunas actividades agropecuarias (biomasa), no creemos que sea la más adecuada como línea rectora en nuestro país para los residuos sólidos urbanos o asimilables a ellos. En particular nos hemos opuesto firmemente a la incineración como solución, no solo económicamente inviable para nuestro país sino con riesgo de generar mayores problemas ambientales que los que pretende solucionar, como surge de diferentes experiencias internacionales.



### 3. Problemática medioambiental y dimensión de empleo

Es claro el impacto negativo que la política actual tiene sobre el ambiente, la diseminación de productos no degradables que escapan a la recolección y terminan en cunetas, cañadas, arroyos y ríos, el impacto en la tala de árboles que tiene la no recuperación de papel y cartón, el riesgo de contaminación que generan vertederos sobrecargados, etc.

Se agrega a esto la tolerancia respecto a que se vuelquen al mercado cada vez mayores cantidades de envases no retornables. El aumento de la retornabilidad abriría la posibilidad de generar nuevos puestos de trabajo, tanto en la logística de retorno, como en tareas de acondicionamiento (lavado, revisión y control) para posibilitar su reutilización.

En la situación actual el manejo precario de recuperación de los diferentes materiales se hace en condiciones de informalidad, inseguridad laboral y, en la mayor parte de los casos, ingresos insuficientes para una vida digna, lo que se refleja en viviendas insalubres, acceso precario a la salud y niveles muy bajos de educación. Por tanto la implementación de un sistema integral permitiría generar trabajos dignos y decentes, mejorando la calidad de vida de los clasificadores y permitiendo además la sostenibilidad en el tiempo de dichos trabajos.

### 4. Visión de los actores

Sin dejar de reconocer el papel que cumplen algunas empresas en la cadena de reciclaje, nosotros entendemos que el corazón del proceso son los clasificadores y por tanto ponemos el acento en ellos como actores. Los clasificadores ya plantearon una visión crítica del modelo actual de gestión cuando se comenzó con la instalación de los grandes contenedores. En un boletín de hace 12 años ya decían:

“La implementación de un sistema de contenedores ha provocado cambios negativos para el clasificador. Esto ha impactado las condiciones de trabajo, por ejemplo, personas (que) no pueden acceder al residuo por el tamaño de los contenedores. ... La permanencia del residuo encerrado en un contenedor de metal durante 24 hs acelera la descomposición, con

temperaturas altas emanan gases contaminantes. La necesidad de entrar al contenedor aumenta en grados importantísimos los riesgos en el deterioro y pérdida de la salud de los clasificadores. ... El sistema de contenedores favorece el volcado de cualquier tipo de residuo (ejemplo, el producido por los animales domésticos) lo que provoca la mezcla indiscriminada y hace desaprovechable la recuperación de todo el residuo orgánico e inorgánico contaminado dentro del contenedor. En relación a los vínculos del clasificador con otros clasificadores se profundiza la competencia desleal, ya no se respetan antiguas reglas que el sector había puesto en práctica para poder convivir en armonía.”

Es decir que no se les reconocía su papel como atenuadores de la contaminación ambiental, se les venía “tolerando” su actividad informal, quedando su subsistencia condicionada a los hábitos de la población y a las imposiciones de los compradores de materiales. Pero además se avanzaba en un sentido que comprometía aún más su actividad. De todos modos cabe señalar que aún predominaba entre los clasificadores la visión de que su tarea estaba ligada indefectiblemente al “rescate” de materiales que pudieran ser comercializados, desde los puntos en que vecinos o empresas los dejaban para ser levantados por los sistemas de recolección, o en el peor de los casos de los mismos vertederos o sitios de disposición final.

Desde entonces el modelo se ha consolidado y profundizado, al margen de experiencias puntuales –y marginales– de clasificación, como las que surgieron del *Plan de gestión de envases*. La mayor prueba del retroceso es el descenso marcado de los índices de recuperación en los últimos 10 años. Pero también se ha ido modificando la visión de los propios clasificadores en el sentido de que pueden desarrollarse otros modelos de manejo en los que ellos no tengan que ser simples recolectores ambulantes, sino parte de unidades productivas de recolección, clasificación y valorización.

Desde sus inicios, el sindicato que nuclea a un grupo importante de clasificadores (UCRUS) ha tratado de propender a que la sociedad y los gobiernos entiendan que su actividad es un trabajo y no un modo de sobrevivencia ante la adversidad, como puede ser, por ejemplo, el quedarse sin trabajo. Ha sido el sindicato un interlocutor serio, cada vez que



se generaron propuestas de cambio en los sistemas de recolección, sobre todo cuando esas medidas llevaban al desplazamiento de los clasificadores del circuito de clasificación o a generar diferenciación para algunos de ellos, a expensas de la pérdida de posibilidades para otros.

UCRUS ha sido además generador de insumos a la hora de analizar las políticas sociales del gobierno, señalando que estas no pueden quedar libradas al voluntarismo ni a decisiones que, al ser inconsultas, generan más problemas que soluciones. Tal el caso de los intentos de erradicar de la calle los carros a caballo, por presiones de ciertos sectores de la sociedad, basados en supuestos criterios “estéticos” o de “falta de modernidad”, que han conducido a limitar las posibilidades de trabajo de muchos carros sin generar una alternativa de mejora sostenible en el tiempo y generando privilegios para algunos a expensas de otros.

Junto a la visión de los clasificadores, corresponde hacer mención a las que provienen, por un lado, de los organismos públicos y, por otro, de las empresas. En general los organismos públicos locales (intendencias, municipios) responden a la urgencia de preservar limpios los espacios públicos, lo que hace pasar a segundo plano las estrategias de largo o mediano plazo. Es frecuente que estas se proclamen, pero que en los hechos no se sostengan, convirtiéndose a veces en mera sucesión de “planes piloto”, incluso contradictorios entre sí. Es el caso de los intentos, hace algunos años, por parte de la Intendencia de Montevideo, de separar residuos secos a nivel domiciliario, mediante la “bolsa naranja” o el

“contenedor naranja”, que no fueron acompañados por sistemas de recolección selectiva, con lo que los residuos volvían luego a mezclarse. En el mejor de los casos sirvieron para facilitar la tarea de algunos recolectores informales, pero a la vez contribuyeron al desánimo de los ciudadanos que quisieron comprometerse con la idea.

El organismo rector en materia ambiental, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) no ha jugado hasta ahora un papel totalizador, sino que se ha limitado a promover iniciativas parciales (por ejemplo, Ley de Envases, recuperación de neumáticos, tratamiento de residuos peligrosos). Sin embargo, desde el año pasado ha impulsado el estudio de una ley nacional de residuos, que debería ser acompañada de un plan nacional, que podría dar lugar a generar una visión integral del problema.

En cuanto a las empresas, su visión está guiada por la posibilidad de hacer negocios lucrativos con los residuos rescatados. Si bien en algunos casos contribuyen a crear empleos de calidad e influyen favorablemente en el medio ambiente, la necesidad de mantener la rentabilidad hace que el negocio se haga dependiente de oscilaciones del mercado. Vemos así que la baja internacional del precio del petróleo derivó en la pérdida de rentabilidad en la recuperación de ciertos plásticos, con lo que éstos volvieron a terminar en cursos de agua y vertederos. Esto refuerza nuestra idea que solo es posible avanzar en procesos ambientalmente sustentables, mediante políticas de Estado, fuertemente orientadas en ese sentido, que antepongan la planificación al dominio por parte del mercado.

## 5. Resultados posibles en materia de empleos verdes

No es fácil cuantificar la posibilidad de creación de empleos verdes, en la medida en que no hay cifras confiables en cuanto al número real de clasificadores, a la cantidad de materiales manejados y a los costos reales del sistema actual y su eventual comparación con otras alternativas. Cuando nos referimos a costos reales, debemos considerar también las externalidades del sistema de recolección y disposición, ya que a los costos meramente operativos deben sumarse los que resultan de tareas complementarias (por ejemplo, desobstrucción y limpieza de colectores o cursos de agua) o los daños –más difíciles de cuantificar– provenientes de afectación al paisaje o al hábitat. Sin duda este costo global es mucho mayor que el que se informa como costo de las autoridades departamentales y el ahorro que podría generarse justificaría plenamente las nuevas remuneraciones a crear para los trabajadores involucrados en un sistema integral de gestión.

La evaluación primaria de los fondos que podrían recaudarse mediante la instalación de una tasa ambiental exhaustiva (es decir, que considere como imponible todo aquello que puede derivar en un residuo), permite decir que podrían solventarse entre 3.000 y 5.000 puestos de trabajo en condiciones dignas, formales y seguras, lo que significa convertir a ese tipo de trabajo un número importante de ciudadanos que

hoy se manejan en la informalidad y la marginación. Redundaría en nuevos aportes a la seguridad social y en una mayor posibilidad de control laboral y fiscal de las actividades por parte del Estado.

Es claro que puede objetarse que no necesariamente esos puestos de trabajo van a ser realmente útiles y sustentables en el tiempo. No se trata de crear puestos de trabajo por el mero hecho de generar una remuneración. Sin embargo, la diversidad de tareas posibles en el marco de un plan integral (selección, recolección, información y educación a la población, clasificación y acondicionamiento, construcción y mantenimiento de instalaciones de tipo industrial, etc.) nos permite afirmar que esos números son razonables.

De todos modos, el número de personas que hoy se dedican a la clasificación informal, aunque sea ocasional o complementariamente a otra actividad, supera esa cifra, es decir, que un número mayor de trabajadores realizan hoy tareas que terminan siendo útiles a la sociedad y lo que se trata es de lograr que lo hagan en forma digna y eficiente.

Por otra parte, la cantidad de materiales potencialmente reciclables que se pierden o entierran en la actualidad (calculable a partir de datos oficiales en un entorno de 250.000 toneladas por año –lo que equivale a unos U\$S 50.000.000 anuales solo considerando valores de venta en bruto–) permite pensar que con un plan sostenido orientado a maximizar



la recuperación, pueda llegarse a la generación de puestos de trabajo del orden de lo señalado, en un período relativamente breve.

## 6. Propuesta de plan de gestión integral de residuos

Cuando hablamos de plan integral recalcamos que, en el contexto actual en que estamos, debe considerarse a la vez los aspectos ambientales, sociales y económicos, pero poniendo en primera instancia el acento en lo social. A su vez, la gestión debe ser no solo integral, sino sustentable en el tiempo, por lo que debe tener resguardo ante las oscilaciones del mercado que hacen que, en última instancia la decisión de reciclar o no, esté dada por la rentabilidad momentánea de las empresas recicladoras.

Esto implica la existencia de un organismo regulador y de un fondo de compensación manejado centralmente por el Estado y los actores involucrados. El primero asegura unidad de gestión para mantener la integralidad, el segundo defiende el sistema ante los vaivenes de precios en el mercado.

Los ejes del plan son los siguientes:

- Máxima separación en origen, domiciliaria, comercial e industrial, asegurada con campañas sostenidas de información y educación.

- Recolección selectiva, promoviendo circuitos limpios.
- Recolección en manos de las intendencias y en combinación con clasificadores.
- Remisión a plantas de clasificación o centros de preclasificación, ubicados de forma de optimizar los transportes.
- Creación de centros de valorización de los materiales (selección fina, prensado, lavado y picado, peleteado, extrusión, etc.)
- Venta directa a las industrias de procesamiento.
- Fomento de investigación para seleccionar el mejor destino de cada fracción de residuos.
- Promoción de industrias de aprovechamiento de los materiales rescatados.
- Financiamiento mediante tasas a todo lo que pueda convertirse en residuo, en proporción a su capacidad contaminante (eco-tasas).

Cada uno de esos ejes puede desarrollarse en lo concreto, detallando las actividades, instalaciones y ramas de trabajo a considerar, apoyándose en lo elaborado desde hace años por el trabajo conjunto de la universidad, la organización sindical y diversas organizaciones de la sociedad civil.

---

## Referencias

Documentos del Seminario **Manejo de residuos sólidos: Problema nacional** (PIT-CNT, abril 2011).

Proyecto **Más allá de la basura** (Departamento de Extensión Universitaria, UDELAR, 2016).

Seminario Internacional **Perspectivas sostenibles para el manejo de los residuos en Uruguay: Amenazas y oportunidades** (Montevideo, octubre 2012).