

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Tesis Licenciatura en Desarrollo

**El desarrollo sustentable en la elaboración y definición
de la normativa sobre residuos en Uruguay entre 1985 y
2019.**

Evaluación a la luz de la promesa de un desarrollo con
equidad para las presentes generaciones, que garantice un
mundo igual o mejor al existente para las futuras
generaciones

Flavio Pelerino
Tutor: Federico Traversa

2022

*Soy, soy lo que dejaron
Soy toda la sobra de lo que se robaron
Un pueblo escondido en la cima
Mi piel es de cuero, por eso aguanta cualquier clima*

*Soy una fábrica de humo
Mano de obra campesina para tu consumo
Frente de frío en el medio del verano
El amor en los tiempos del cólera, mi hermano*

*El sol que nace y el día que muere
Con los mejores atardeceres
Soy el desarrollo en carne viva
Un discurso político sin saliva
(Latinoamérica – Calle 13)*

A Federico Traversa por todo el apoyo y empuje.

A Virginia, Sabina y Luca por todo.

A Alicia por estar siempre, además en este caso aportar todos los documentos que no se encontraban digitalizados.

RESUMEN

Este trabajo profundiza sobre el Desarrollo Sustentable, abordándolo a partir de como este se ve reflejado en la elaboración y definición de la normativa legal uruguaya sobre residuos en el período que transcurrió entre los años 1985 y 2019.

Se hizo foco en la dimensión de la Sustentabilidad Social, dimensión controversial del Desarrollo Sustentable y por lo general minimizada en el discurso hegemónico, desarrollándose dos estrategias de aproximación al tema. Por un lado, la de indagar en la participación social derivada de la elaboración legislativa y la normativa aprobada en el periodo; y por otro, el tratamiento que se le da a los clasificadora de residuos, una población que permite evaluar el compromiso con un desarrollo con equidad para las presentes generaciones de las políticas públicas vinculadas a la recuperación de materiales de los residuos.

Se realizó una investigación cualitativa, desde una perspectiva interpretativista, con un alcance exploratorio y descriptivo.

Se concluye que, más allá de los discursos sobre la tridimensionalidad del Desarrollo Sustentable, existe una prevalencia absoluta de la dimensión económica en la formulación de la normativa vinculada a los residuos en el período estudiado. Esto implica, necesariamente relegar las dimensiones ambientales y sociales de los temas dado que los distintos gobiernos, cuando deben enfrentarse a dicha tridimensionalidad, optan por privilegiar siempre a la dimensión económica, así como también, porque las posiciones e intereses empresariales, en última instancia, son capaces de imponer la inmensa mayoría de sus posiciones.

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN.....	4
2 LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	6
2.1 El Desarrollo.....	6
2.2 El Desarrollo Sustentable.....	8
3 OBJETIVOS.....	13
3.1 Objetivo General.....	13
3.2 Objetivos Específicos.....	13
4 ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	14
4.1 Selección del corpus documental.....	14
4.2 Diseño de investigación	15
4.3 Técnicas de investigación	16
4.4 Técnicas de análisis.....	16
5 EVALUACION EN BASE A LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	17
5.1 Contexto político institucional y periodización de la aprobación del corpus normativo sobre Ambiente y sobre Residuos (1985-2020).....	17
5.2 La gobernanza ambiental en el tema residuos	23
5.3 ¿Quiénes participan en los procesos de elaboración de los proyectos de ley?	26
5.3.1 La participación de la Cámara de Industrias del Uruguay.....	29
5.3.2 La participación del Compromiso Empresarial para el Reciclaje	30
5.3.3 La participación de los representantes de MVOTMA-Dinama	32
5.3.4 ¿Cómo se articulan en el tiempo la participación de estos tres actores?	36
5.4 La categoría Clasificador, indicador de la Dimensión Social	42
5.4.1 Clasificadores, hurgadores o las distintas formas de reconocer al otro	43
5.4.2 El punto de vista sobre los clasificadores de los principales actores	49
5.4.2.1 ¿Cómo visualizaron a los clasificadores los gobiernos nacionales?	49
5.4.2.2 ¿Cómo visualizaron a los clasificadores los legisladores?.....	52
5.4.2.3 ¿Cómo visualizaron a los clasificadores los representantes empresariales? ..	56
6 CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA.....	65
ANEXOS.....	68
Anexo I: Glosario de abreviaturas	68
Anexo II: Listado de Corpus Documental (145 documentos)	70
Anexo III: Listado de Sistema de Códigos Generales [9387]	73
Listado de Sistema de Códigos Actores Colectivos.....	82
Listado de Sistema de Códigos Actores Individuales	84

1 INTRODUCCIÓN

La presente Monografía Final de Grado de la Licenciatura de Desarrollo profundiza sobre el fenómeno del Desarrollo Sustentable, abordándolo a partir de como este se ve reflejado en la elaboración y definición de la normativa legal uruguaya sobre residuos en el período que transcurrió entre los años 1985 y 2019.

Para ello se hizo foco en la dimensión de la Sustentabilidad Social, dimensión controversial del Desarrollo Sustentable y por lo general minimizada en el discurso hegemónico de este paradigma. Se desarrollaron dos estrategias de aproximación al tema, por un lado, indagar en la participación social derivada de la elaboración legislativa y la normativa aprobada en el periodo; y, por otro, el tratamiento que se le da a los clasificadores de residuos, una población que permite evaluar el compromiso de las normativas vinculadas a la recuperación de materiales de los residuos con un desarrollo con equidad para las presentes generaciones.

Se realizó una investigación cualitativa, desde una perspectiva interpretativista, con un alcance exploratorio y descriptivo. La misma consistió en la codificación abierta de los 145 documentos que integran el corpus documental, que permitió descubrir los pensamientos, ideas y significados que estos contenían, para descubrir, nombrar y desarrollar los conceptos propiedades y dimensiones y sus relaciones en los datos brutos y luego a partir de un proceso comparativo continuo, organizarlos en un esquema explicativo teórico sustentado en dichos datos.

El resultado del proceso descrito anteriormente, o sea el sustento del esquema explicativo teórico de esta Monografía Final de Grado, se encuentra desarrollado en el Documento Complementario de Análisis que acompaña a este trabajo como parte indivisible del mismo.

La mayoría de los capítulos del Documento Complementario primeramente despliegan un análisis más detallado del presentado en esta monografía sobre el tema tratado en cada capítulo, para posteriormente presentar en Cuadros y Tablas los datos extraídos de la codificación abierta ordenados de acuerdo a la temática tratada, ordenación temática que es la base y el respaldo, tanto del análisis presentado al inicio del capítulo respectivo del Documento Complementario, como del análisis que se desarrolla en este trabajo.

A continuación se presenta la estructura de esta Monografía Final de Grado.

El Capítulo 2 trata sobre el marco teórico que da sustento a la investigación, realizando una revisión del concepto “Desarrollo”, sus “aperturas” y transformaciones, el surgimiento del paradigma del Desarrollo Sustentable y sus derivaciones posteriores.

El Capítulo 3 refiere a los objetivos de la investigación; mientras que el Capítulo 4 desarrolla la metodología y el diseño de investigación.

En el Capítulo 5 se presenta el análisis de los datos obtenidos en la investigación, realiza primeramente una contextualización política institucional de la gobernanza ambiental, así como una periodización de los ciclos de aprobación de normativa referente al Ambiente en general y a los Residuos entre los años 1985 y 2019. Posteriormente indaga en las formas de participación, tanto la que procede de la normativa legal, como la que se produce en los procesos legislativos, analizando cuáles son los actores y su grado de influencia. Luego analiza en estos procesos legislativos, el tratamiento que se da a los clasificadores, población que sirve como indicador para determinar la capacidad de las políticas públicas desplegadas de alcanzar la equidad para las presentes generaciones.

En el Capítulo 6, se concluye que, más allá de los discursos sobre la tridimensionalidad del Desarrollo Sustentable, existe una prevalencia absoluta de la dimensión “histórica” del desarrollo, o sea de la dimensión económica, en la normativa vinculada a los residuos en el período estudiado, dado que los distintos gobiernos cuando deben enfrentarse a dicha tridimensionalidad optan por privilegiar siempre a esta última dimensión, así como también, porque las posiciones e intereses empresariales, en última instancia, son capaces de imponer la inmensa mayoría de sus posiciones, lo que implica necesariamente relegar las dimensiones ambientales y sociales de los temas.

2 LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

El paradigma del Desarrollo Sustentable se encuentra fuertemente arraigado en los discursos y en las propuestas de gobierno de los principales partidos políticos uruguayos, lo que puede ser verificado al examinar los programas de todas las formaciones políticas que se presentaron para el ciclo electoral 2014-2015¹.

Si nos adentramos en estos programas de gobierno, encontramos frases y conceptos como estas: “*Desarrollar la sustentabilidad fuerte (no superfuerte)*” (Partido Colorado); “*Una Economía Sustentable que apueste al desarrollo humano*” (Partido Ecológico Radical Intransigente); “*Formulación de políticas de desarrollo social y económico que promuevan la sustentabilidad ambiental en todas sus dimensiones.*” (Partido Frente Amplio); “*Desarrollar una política ambiental con sustentabilidad propia, [...] una sociedad que crece en igualdad y armonía con su ambiente.*” (Partido Independiente); o, “*Tenemos el desafío de convertir ese crecimiento económico en un desarrollo sustentable y humano.*” (Partido Nacional). (Para ampliar este análisis, ver: Documento Complementario de Análisis, Capítulo 9, p. 144-145)

En este marco, indagamos como el Desarrollo Sustentable, paradigma adoptado, en principio, como central por los principales partidos políticos uruguayos, se refleja en la elaboración y definición de la normativa legal nacional sobre residuos, en el período que va desde la recuperación democrática hasta la finalización del segundo mandato presidencial del Dr. Tabaré Vázquez (1985-2019).²

Exponemos a continuación el marco teórico que da sustento a la investigación, realizando una revisión del concepto “Desarrollo”, sus “aperturas” y transformaciones, el surgimiento del paradigma del Desarrollo Sustentable y sus derivaciones posteriores.

2.1 El Desarrollo

Desde sus orígenes, el “Desarrollo” se presentó como un mito³ (Furtado, 1976), una

¹ En la codificación automática de los programas de gobierno de los siete partidos que se presentaron al ciclo electoral uruguayo 2014-2015 tomados del sitio web de la Corte Electoral, encontramos 161 referencias al Desarrollo Ambiental Sustentable, desagregadas de la siguiente forma: Asamblea Popular (AP), 0; Partido Colorado (PC), 43; Partido Ecológico Radical Intransigente (PERI), 2; Partido de los Trabajadores (PT), 0; Frente Amplio, 94; Partido Independiente, 4; y Partido Nacional (PN), 18. Fuente: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020 Visitado: 21/01/2021.

² Desde el 1º de marzo de 1985, cuando se inauguró el Primer Período Ordinario de Sesiones de la XLIIª Legislatura, al 15 de setiembre de 2019, cuando se clausuró el Quinto Período Ordinario de Sesiones de la XLVIIIª Legislatura.

³ “*El mito congrega un conjunto de hipótesis que no pueden ser verificadas. [...] La función principal del mito es orientar, a nivel intuitivo, la construcción de lo que Schumpeter llamó la visión del proceso*

idea que se da por evidente y por tanto se presenta como reflejo de la realidad objetiva, según la cual era posible y deseable universalizar el modelo implementado en los países altamente industrializados, *“una prolongación del mito del progreso, elemento esencial en la ideología rectora de la revolución burguesa”* (p.14).

Este concepto devenido de la modernidad occidental, asocia la idea de “progreso” a la capacidad de generar “la sociedad de la abundancia”. El mismo, según Arocena (2002) fue creado para aquellas regiones que habían quedado excluidas de la “reconstrucción”⁴ que siguió a la Segunda Guerra Mundial.

Con la construcción de este mito, pasó a existir un único camino posible para que estos países lograran alcanzar la fase del consumo de masas representada por los Estados Unidos. Ello se conseguía, a través de recetas del estilo del Manifiesto de Rostow⁵ y sus cinco etapas del crecimiento, que llevaban de la Sociedad Tradicional a una de Alto Consumo de Masas. Para ampliar sus horizontes, sumaron a los esquemas económicos tipologías sociológicas, las que planteaban un dualismo estructural entre sociedades tradicionales y sociedades modernas⁶, siendo que el dinamismo de los países no desarrollados derivaba de factores externos, donde los patrones híbridos tercermundistas resultantes se conceptualizaban como desviaciones del modelo y no como fruto del desarrollo de las peculiaridades y la dinámica interna de los mismos.

Escobar (2014), identifica el inicio de la “época del desarrollo” con el discurso del “trato justo” del presidente estadounidense Harry Truman, el 20 de enero de 1949, donde este plantea reproducir en las “áreas subdesarrolladas” del mundo las características de las sociedades industriales avanzadas a partir de la combinación de capital, conocimientos expertos (ciencia) y tecnología.

Desde sus inicios, este concepto presentó un sesgo economicista que igualaba desarrollo a desarrollo económico, por lo que el crecimiento económico era la condición

social, sin la cual, el trabajo analítico no tendría ningún sentido. Así, los mitos funcionan como lámparas que iluminan el campo de percepción del científico social, permitiendo tener una visión clara de ciertos problemas y no ver nada de otros, al mismo tiempo que le proporciona tranquilidad espiritual, pues las discriminaciones valorativas que realiza aparecen a su espíritu, como un reflejo de la realidad objetiva.” (p. 13-14)

⁴ La noción de desarrollo se gestó como resultado del “orden mundial” establecido en la posguerra, dado que el mismo significó la exclusión de una parte sustancial de la humanidad, al plantear el concepto de reconstrucción solo para los países beligerantes de los dos mundos que emergieron al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente para ese Tercer Mundo excluido de la reconstrucción, *“se utilizó la palabra desarrollo, development en inglés o développement en francés. En castellano tendríamos que hablar de desenvolvimiento.”* (Arocena, 2002, p. 5)

⁵ *“Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista”*, de Walter Rostow.

⁶ Ejemplo de ello son los aportes sociológicos de Gino Germani (1962) para América Latina.

suficiente y necesaria para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, pudiendo ser medido con una sola variable: el PBI per cápita en dólares americanos. Produciéndose “el fundamentalismo del capital”, desarrollado por la corriente principal (mainstream) de la disciplina económica en la posguerra, para la cual: “*En definitiva, el problema del desarrollo era interpretado como un problema de cómo pasar de una sociedad agrícola a una industrial, pero reduciéndolo a una faceta puramente cuantitativa: ahorrar para acumular capital físico.*”⁷ (Rodríguez, 2006, p. 4)

A partir de la década de los setenta del siglo pasado, sobre todo cuando la estanflación marcó el fin de los “30 gloriosos años” de las economías centrales occidentales y se comenzó a aceptar la existencia de límites ecosistémicos, se dio una cierta “apertura” y transformación del concepto de desarrollo, existiendo múltiples modelos (humano, territorial, local, sustentable o verde)⁸, los cuales mantienen, en gran medida, el sesgo economicista de origen, al no cuestionar substancialmente la conceptualización que surgió de la estructuración de la vida económica y social derivada de la aparición de la economía de mercado, gobernada por los precios del mercado y únicamente por ellos, una inédita aventura en la historia humana, que en 1947 Polanyi conceptualizó como “La Gran Transformación”.

Polanyi (1989) sostiene que ello llevó a que existan mercados para todos los elementos de la industria, incluyendo el trabajo, o sea “*los propios seres humanos que forman la sociedad*” y la tierra, “*el medio natural en el que cada sociedad existe.*” “*Incluir al trabajo y a la tierra entre los mecanismos del mercado supone subordinar a las leyes del mercado la sustancia misma de la sociedad.*” (p. 126) Siendo que todos los sistemas de Europa Occidental anteriores al advenimiento de los mercados autorregulados, se basaban en los principios de la reciprocidad, de la redistribución, de la administración doméstica, o de una combinación de estos.

2.2 El Desarrollo Sustentable

Como ya fue señalado, en los setenta el mito del Desarrollo comenzó a tambalear, Furtado (1976) señala como mojón “*la irritación provocada entre muchos*

⁷ “*La postura fundamentalista del capital se sostenía, como señalamos, en el modelo teórico de los años 40 de Harrod-Domar (Harrod en 1939 y Domar en 1946). Este modelo plantea básicamente que el crecimiento del PIB es proporcional a la inversión en bienes de capital, y que cuanto más ahorre una economía [ahorro interno o captación de capitales exógenos] o mayor sea la productividad del capital (menor sea el cociente entre capital y producto) más rápido crecerá el PIB.*” (Rodríguez, 2006, p. 4)

⁸ “*Adjetivar al capitalismo, al crecimiento, al desarrollo con epítetos como ‘humano’, ‘sostenible’ o ‘verde’ no garantiza el fin de la debacle que se ha producido en su nombre.*” (Riechmann, 2014, p. 14)

economistas” por la publicación en 1972 del informe “Los límites al crecimiento” encargado al MIT por el llamado Club de Roma⁹. Por su parte Marc Nerfin (1978), señala que la “Estrategia para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, “*supuesto monumento definitivo a la sabiduría convencional [sobre el Desarrollo], había sido apenas aprobada*¹⁰ cuando sus premisas fueron implícitamente cuestionadas por la Declaración y Plan de Acción adoptados por la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de las Naciones Unidas (Estocolmo, junio de 1972)”, el cual se centró no sobre un subproducto del crecimiento, la contaminación, sino sobre el ambiente, redefiniendo el concepto de desarrollo, como un proceso diferente y por tanto no reducible al crecimiento económico.

Entre los 26 principios de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, resulta pertinente destacar:

“Principio 1: El Hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras [...].

Principio 13: A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.” (PNUMA, 1984)

La Conferencia de Estocolmo puso el tema ambiental en la agenda internacional, abriendo un proceso que derivó en el concepto Desarrollo Sustentable o Sostenible, el cual fue institucionalizado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su informe "Nuestro futuro común" de 1987, conocido como el “Informe Brundtland”, debido a que la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland presidía dicha comisión creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983.

En su apartado 3, referido al desarrollo duradero, párrafo 27, el informe afirmaba:

“Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.”¹¹ El concepto de desarrollo duradero implica límites, no límites

⁹ Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, William H. Behrens III, *The limits to growth*, Nueva York, 1972.

¹⁰ El 24 de octubre de 1970, en su XXV período de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la resolución N° 2626, aprobó la “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (A/8124 y Add.1)” Ver [https://undocs.org/es/A/RES/2626%20\(XXV\)](https://undocs.org/es/A/RES/2626%20(XXV)) Visitado: 26/12/2020.

¹¹ Dicha definición, fue asumida en el Principio 3° de la Declaración de Río aprobada en la Cumbre de la Tierra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992: “El

absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico.” (ONU, 1987, p. 23)

Si bien, la definición conserva la fe en el progreso técnico, o sea en la ciencia, para posibilitar “una nueva era de crecimiento económico”, plantea la existencia de límites, no insuperables. Foladori (2005), subraya que: “*Existen dos elementos centrales en esta definición: a) la garantía para las futuras generaciones de un mundo físico-material y de seres vivos igual o mejor al que existe actualmente; y b) un desarrollo con equidad para las presentes generaciones.*” (p. 47-48). Por lo que el concepto de desarrollo sustentable, incorporó a la conservación de la naturaleza externa (sustentabilidad ecológica), las dimensiones de sustentabilidad social y sustentabilidad económica.

La dimensión económica no supuso introducir una novedad al concepto de desarrollo, ya que histórica e implícitamente era consustancial al mismo, estando fundamentalmente determinado por el mercado. La sustentabilidad ecológica incorporó al concepto del desarrollo, la naturaleza externa, pudiendo ser determinado por diversos parámetros. Pero el concepto sustentabilidad social, supuso la integración de nuevos elementos, despertando grandes controversias, las cuales quedan plasmadas en las diversas interpretaciones respecto al alcance de esta dimensión.

Foladori & Tomassino (2000), plantean que las diversas posiciones respecto al desarrollo sustentable pueden reducirse a tres grandes ejes hacia los cuales confluyen los distintos autores: aquellos para quienes la sustentabilidad es ecológica; aquellos para los cuales es ambiental y social, pero donde lo social es un medio para alcanzar la sustentabilidad ambiental, “sustentabilidad social limitada o sustentabilidad puente”; y por último, aquellos para quienes la sustentabilidad debe ser social y ambiental en forma de “coevolución sociedad – naturaleza”¹².

Hasta finales del siglo pasado se media la sustentabilidad social a partir de dos variables centrales: pobreza e incremento de la población. Esto llevó a que diversos autores cuestionaran esta conceptualización, ya que la sustentabilidad social sería un

derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.” (ONU, 1992)

¹² Se trata de romper el dualismo que separa humano-naturaleza, el “principio de separación” en el que se ha basado históricamente el discurso del desarrollo, una relación jerárquica y ordenadora que determina como sujeto y hecho interno a lo social –naturaleza humana– y como externo y objeto de apropiación, lo ambiental –la naturaleza extrahumana– (Avallone, 2020, p.1).

puente para alcanzar la sustentabilidad ambiental, el alivio de la pobreza o la reducción del crecimiento poblacional pasaban a ser justificaciones instrumentales que servirían de medio para proteger el ambiente. Como resultado de esas críticas, a fines del Siglo XX, se pasó a considerar la sustentabilidad social como un fin en sí mismo para alcanzar el desarrollo sustentable, incorporándole conceptos como: capacidades humanas, calidad de vida, participación social, empoderamiento y gobernanza (Foladori, 2005).

Sin dejar de reconocer el avance civilizatorio que conllevan los criterios de empoderamiento y gobernanza a través de la participación social, que impulsan las más radicales propuestas de “sustentabilidad social limitada”, Foladori (2005) afirma que estas se limitan a cambios técnicos, que si bien pueden mejorar significativamente el nivel de calidad de vida en la esfera local o en ciertos sectores, no alteran las relaciones de propiedad y apropiación, lo que restringe las posibilidades que los cambios en las relaciones técnicas alcancen la sustentabilidad social.

Foladori (2005), presenta una tipología de la evolución en el tiempo del concepto de participación social, resumida en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Tipología y evolución del concepto de participación	
Tipología	Características
Participación pasiva	Representantes no electos y sin poder. Reciben información de los cambios sin poder de decisión. Contribuyen eventualmente con recursos (materiales o con trabajo) sin nuevo aprendizaje.
Participación funcional	Agencias externas que exigen participación para reducir costos o con otros objetivos. Pueden eventualmente participar en pequeñas decisiones, una vez que las principales fueran definidas.
Participación interactiva	Participación conjunta en análisis y desarrollo de proyectos. Fortalecimiento de instituciones locales. Metodologías interdisciplinarias multi-propósito. En la medida en que los grupos tienen control sobre las decisiones locales y determinan cómo serán usados los recursos, tienen interés en el mantenimiento de las estructuras o prácticas.
Movilización propia (self-mobilization empowerment)	Participación para cambiar sistemas con independencia de las instituciones externas. Establecen contactos con instituciones externas para asesorías técnicas y de recursos, no obstante, conservan el control sobre cómo usar dichos recursos. La auto-movilización se puede expandir si los gobiernos y las ONG ofrecen soporte que lo permita. Esas movilizaciones auto-iniciadas pueden o no cuestionar la distribución de la riqueza y del poder.
Fuente: Adaptado de Pretty, 1995 (Foladori, 2005, p. 73)	

En lo que tiene que ver con la participación en los procedimientos para la formulación de políticas ambientales, elemento esencial de la Dimensión Social, Santandreu (2007) plantea la existencia de al menos tres enfoques: un “*modelo racional*” donde el Estado formula solitariamente las políticas; un “*modelo abierto*” donde este realiza consultas a actores clave y grupos de interés; y un “*modelo en red*” basado en “*la idea de un gobierno producido por la sociedad*” donde los actores públicos, privados y de la sociedad civil comparten la responsabilidad de la formulación de políticas ambientales. Este último enfoque, que según este autor comenzaba a practicarse en la región, debe contar con principios ambientales básicos, “*como el precautorio, el de acceso público a la información, el de responsabilidad compartida y el enfoque de la participación temprana*” (p. 4 y 5).

Retomando a Foladori (2005), poner el foco en la Sustentabilidad Social como dimensión consustancial al concepto de Desarrollo Sustentable, dimensión controversial y por lo general minimizada en el discurso hegemónico del mismo, lleva, a problematizar este discurso, conduciendo a reivindicar una Sustentabilidad Alternativa¹³.

Por tanto, en este marco, nos propusimos investigar sobre como el Desarrollo Sustentable, en especial su Dimensión Social, se encuentra plasmada en la elaboración y definición de la normativa legal uruguaya sobre residuos en el período 1985-2019.

¹³ “Por una sustentabilidad alternativa” es el título de libro de Foladori y colaboradores, publicado en 2005, en el cual este no solo distingue entre sustentabilidad ecológica y sustentabilidad social, sino que plantea que el discurso hegemónico del Desarrollo Sustentable no sólo privilegia la primera, sino que menosprecia implícitamente o explícitamente la sustentabilidad social. Problematiza el papel de la ciencia y la tecnología como instrumentos para superar la crisis ambiental, sosteniendo que estas se orientan a solucionar los problemas de la sustentabilidad ecológica y no los de la mayoría de la población mundial y los pobres. Analizando “*la paradoja del mundo contemporáneo donde los países desarrollados muestran algunos avances en la sustentabilidad ecológica, mientras a nivel mundial son flagrantes los retrocesos de sustentabilidad social. [Lo que lleva a buscar] colocar la discusión ambiental en el marco de las tendencias que el capitalismo impone, y la necesidad de la búsqueda de una sustentabilidad alternativa.*” (p. 9)

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Indagar, haciendo foco en la dimensión Sustentabilidad Social, cómo y qué visiones del paradigma del Desarrollo Sustentable se encuentran reflejadas en la elaboración y definición de la normativa legal uruguaya sobre residuos en el período 1985-2019.

3.2 Objetivos Específicos

1. Investigar cómo y qué tipo de Sustentabilidad Social emerge en el discurso de los diversos actores que participan del proceso de elaboración y concreción de la normativa legal uruguaya sobre residuos en el período 1985-2019.
2. Indagar, en los modelos y enfoques de participación social que priman en la elaboración de las políticas ambientales vinculadas a los residuos en el período 1985-2019.
3. Investigar el tratamiento que en la elaboración de la legislación y en la normativa misma vinculada a la temática de los residuos, se da los clasificadores, una población esencial para determinar la voluntad de establecer políticas públicas que impulsen, en este tema, la *“equidad para las presentes generaciones”*.

4 ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

4.1 Selección del corpus documental

Como señalamos, la investigación busca establecer que visiones del paradigma del Desarrollo Sustentable surgen en la normativa legal uruguaya sobre residuos en el período 1985-2019. Para ello se estudió el proceso legislativo de los diversos proyectos de ley presentados, así como las leyes y decretos aprobados sobre la materia.

Para la elección del corpus documental, o sea para la obtención del conjunto de documentos que forman los “datos” (secundarios) a los cuales se le practicó el análisis de contenido, se realizó en primer lugar, una revisión en distintos sitios web: MVOTMA, IMPO, Parlamento, Cempre y CUI¹⁴.

Una vez predefinidos un listado inicial de documentos, que incluía proyectos legislativos presentados y decretos relativos a la temática investigada elaborados en el periodo a estudio, con el fin de cumplir los criterios de exhaustividad, representatividad, homogeneidad y pertinencia en la conformación del corpus documental (Vázquez Sixto, 1996), se realizó una búsqueda de los términos “residuos” y “envases” en la web del Parlamento (<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos>).

Para “residuos” surgieron: ASUNTOS (228), DIARIOS DE SESIONES (467), VERSIONES TAQUIGRAFICAS (742), DISTRIBUIDOS (3), REPARTIDOS (129), LEYES (45), TEXTOS APROBADOS (26) y DOCUMENTOS INTERNACIONALES (43). Para “envases”: ASUNTOS (58), DIARIOS DE SESIONES (195), VERSIONES TAQUIGRAFICAS (307), DISTRIBUIDOS (4), REPARTIDOS (75), LEYES (58), TEXTOS APROBADOS (14) y DOCUMENTOS INTERNACIONALES (24).

La revisión de estos ítems permitió establecer los proyectos de ley presentados en el legislativo, así como las leyes, decretos y planes pertinentes a la investigación. (Ver Anexo II: Listado de Corpus Documental, p. 70)

¹⁴ MVOTMA (www.mvotma.gub.uy), IMPO (www.impo.com.uy), Poder Legislativo (parlamento.gub.uy), Cempre (cempre.org.uy) y CUI (uc.org.uy). Visitados: 01/09/2019.

4.2 Diseño de investigación

Se realizó una investigación basada en una metodología cualitativa, desde una perspectiva interpretativista, con alcances exploratorios y descriptivos.

Como señala (Vázquez Sixto, 1996), en el análisis de contenido cualitativo el contexto ocupa un lugar central, siendo imprescindible para realizar interpretaciones, contexto en su doble sentido, el contexto del texto mismo, así como el contexto social, que produce *“las condiciones que hacen posible que ese texto se produzca y cómo se produce (quién es el enunciador/a, a quién se dirige, en qué circunstancias espaciales y temporales se produce, que acontecimientos lo hacen posible, etc.)”* (p. 49)

Por lo que fue necesario realizar una contextualización político-institucional del marco que dio lugar, tanto a las normativas y proyectos de ley que integran el corpus documental codificado, como a las que forman parte de la ampliación del mismo, ya que para aprender este contexto, se debieron incorporar otras normativas vinculadas al tema ambiente en general, surgidas de la consulta a la web del parlamento.

La investigación se basó en considerar que el saber de los actores tiene una estructura proposicional, que se expone explícitamente a través de enunciados lingüísticos, pero también en las acciones con arreglo a fines (acciones teleológicas) se expresa una capacidad, o sea un saber implícito. Estas manifestaciones simbólicas tienen unas pretensiones de validez, ya que pueden ser criticadas o defendidas, o sea que pueden fundamentarse (Habermas, 1999).

Distinguiendo entre construcciones de conocimiento corriente, tipificaciones de primer nivel basadas en las situaciones biográficas del autor y tipificaciones de segundo nivel, construcciones que realizan los científicos sociales, a partir de cuestionar los fenómenos que aparecen como dados para los actores utilizando los protocolos de la ciencia que practican (Quiñones y Acosta, 2015) (Supervielle, 2015).

O sea incorporar como objeto problemático de estudio las tipificaciones de primer nivel del mundo social que se investiga, aislando las expresiones lingüísticas que dan cuenta de la terminología y los modos de nombrar la temática por parte de los actores, así como su evolución y dinámicas, lo que lleva a la construcción de un corpus de datos, partiendo de la identificación de las categorías más relevantes que los actores han realizado en el primer nivel, referentes a las preguntas de investigación.

4.3 Técnicas de investigación

Debemos tener en cuenta que nos basamos en fuentes documentales secundarias, las que provienen fundamentalmente de un discurso público que se desarrolla en el ámbito del plenario o de una comisión parlamentaria, siendo que el emisor está informado que sus palabras serán transcritas a un acta de acceso público. Sin embargo, a pesar del cuidado que estos actores ponen en su discurso, menos directo y más sutil, los oradores al exponer reflejan las perspectivas de sus vivencias, *“uso de palabras para expresar imágenes mentales de un acontecimiento, un aspecto del panorama, una escena, experiencia, emoción o sensación”* (Strauss y Corbin, 2002, p. 25).

4.4 Técnicas de análisis

Se realizó una codificación abierta de los 145 documentos que integran el corpus documental con el programa Maxqda10®, tomando como unidad a analizar los párrafos de dichos documentos. Al decir de Strauss y Corbin (2002) abrimos el texto y expusimos los pensamientos, ideas y significados que el mismo contenía, para descubrir, nombrar y desarrollar los conceptos propiedades y dimensiones y sus relaciones en los datos brutos y luego a partir de un proceso comparativo continuo, organizarlos en un esquema explicativo teórico sustentado en dichos datos. (p. 111). Además de codificar conceptos, codificamos organizaciones e individuos que participaron en los debates. (Ver Anexo III Listado de Códigos Generales, p. 73)

Complementariamente, utilizando el programa ATLAS.ti 7®, se realizó una codificación automática de la categoría “Clasificador” (abarcando las denominaciones: clasificador*, que incluye clasificador, clasificadora, clasificadores y clasificadoras; hurgador*, incluye hurgador, hurgadora, hurgadores; recolector*, incluye recolector, recolectores; y reciclador*, incluye reciclador, recicladores), conjuntamente con un conteo de palabras para esta categoría por documento. Se buscó establecer no sólo el marco temporal y el contexto de sus menciones, sino también como se los denomina y como dicha denominación se modifica en el tiempo, además de identificar a los actores individuales y sus organizaciones, realizando además un análisis de sentimiento para evaluar las actitudes y evaluaciones de los enunciantes respecto a esta población.

Con este programa se realizó además una codificación automática de la categoría “Desarrollo Sustentable” en los los programas de gobierno de todos los partidos políticos que participaron del ciclo electoral 2014-2015 a fin de establecer la relevancia que estos dan a este tema.

5 EVALUACION EN BASE A LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Como señalamos anteriormente, el Informe Brundtland, planteaba que para que el desarrollo fuera sostenible, debía asegurar la satisfacción de las necesidades de las presentes generaciones, sin comprometer la capacidad de las futuras de satisfacerlas igualmente.

En base a estos principios, se buscó, a partir de implementar dos estrategias de aproximación, hacer foco en la Sustentabilidad Social, dimensión consustancial al concepto de Desarrollo Sustentable, pero también dimensión controversial y por lo general minimizada en el discurso hegemónico del mismo. La primera estrategia, consistió en indagar en las formas de participación, ya sea en la que deriva de la normativa legal, así como en los procesos legislativos, en este último caso, analizando cuáles son los actores y el grado de influencia de los mismos. La segunda, consistió en analizar en los procesos legislativos vinculados a los residuos, el tratamiento que se da a los clasificadores¹⁵, población que sirve como indicador en esta temática para determinar la capacidad de las políticas públicas desplegadas de alcanzar la “*equidad para las presentes generaciones*”. Previamente se realizó una contextualización política institucional de la gobernanza ambiental, así como una periodización de los ciclos de aprobación de normativa referente al Ambiente en general y a los Residuos en particular, desde el año 1985 al año 2020.

5.1 Contexto político institucional y periodización de la aprobación del corpus normativo sobre Ambiente y sobre Residuos (1985-2020)

Para contextualizar la investigación, el contexto de que nos hablaba Vázquez Sixto (1996), fue necesario reconstruir el entramado político institucional gubernamental ambiental instituido en este período, presentando además las diversas personas que

¹⁵ Los clasificadores son el actor inicial y más débil de las cadenas de valor, más o menos formales, de recuperación de materias primas para reuso y reciclaje industrial. Además, recuperan elementos que reusan tanto para autoconsumo (alimentación, vestimenta, vivienda, cría de animales), como para comercialización (ferias vecinales, trueque). Si bien están integrados en la economía capitalista como productores de valor, se encuentran usualmente excluidos del trabajo formal y de los derechos económicos y sociales que se derivan de relaciones laborales reguladas.

ocuparon los principales cargos de dirección del mismo¹⁶.

Cuadro 2: Titulares de la Presidencia de la República, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (1985-2020)						
Presidente	Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	Inicio del mandato	Fin del mandato	Director Nacional de Medio Ambiente (Dinama)	Inicio del mandato	Fin del mandato
Dr. Julio M. Sanguinetti					Mar-85	Mar-90
					Mar-90	Set-90
Dr. Luis A. Lacalle Herrera	Dr. Raúl Lago *	May-90	Feb-92	Ing. Edi W. Juri **	Set-90	Feb-92
	Arq. José María Mieres Muró	Feb-92	Dic-92	Dr. Marcelo Cousillas	Feb-92	Dic-92
	Arq. Manuel Antonio Romay	Dic-92	Mar-95	Lic. en Oceanografía Annie Hareau	Dic-92	Dic-94
Ing. Carlos Amorín				Dic-94	Mar-95	
Dr. Julio M. Sanguinetti	Juan Chiruchi	Mar-95	Ago-99	Lic. Cs. Metereol. Carlos Serrentino	Mar-95	Mar-98
	Cra. Beatriz Martínez	Ago-99	Mar-00	Ing. Quim. Luis Santos	Mar-98	Mar-00
Dr. Jorge Batlle	Ing. Carlos Cat	Mar-00	Nov-02	Ing. Agr. Daniel Sztern	Mar-00	Jun-01
				Dr. Antonio Chiesa	Jun-01	Nov-02
	Arq. Saúl Irureta	Nov-02	Mar-05	Lic. Oceanografía Aramis Latchinian	Nov-02	Ene-04
				Ing. Andrés Saizar	Ene-04	Mar-05
Dr. Tabaré Vázquez	Arq. Mariano Arana	Mar-05	Mar-08	Ing. Agr. Alicia Torres	Mar-05	Mar-10
	Ing. Carlos Colacce	Mar-08	Mar-10			
José Mujica	Arq. Graciela Muslera	Mar-10	Jun-12	Arq. Jorge Rucks	Mar-10	Mar-15
	Arq. Francisco Beltrame	Jun-12	Mar-15			
Dr. Tabaré Vázquez	Arq. Eneida de León	Mar-15	Mar-20	Ing. Quim. Alejandro Nario	Mar-15	Mar-20
Dr. Luis A. Lacalle Pou	Dra. Irene Moreira ***	Mar-20	Jul-20	Eduardo Andrés ****	Mar-20	Dic-20

* En mayo de 1990 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
 ** En setiembre de 1990 se creó la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama).
 *** El 9 de julio del 2020 se creó el Ministerio de Ambiente, siendo la Dra. Irene Moreira su titular interina hasta el 27 de agosto que asumió Adrián Peña. Moreira continuaba ejerciendo como ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
 **** El 18 de diciembre de 2020 se dividió a la Dinama en dos direcciones: la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
Fuente: Elaboración propia

La identificación de quienes ocuparon los principales cargos gubernamentales entre los años 1985 y 2020, permite contextualizar los proyectos, leyes y decretos impulsados, tanto los que integran el corpus documental analizado, como aquella otra normativa vinculada al tema ambiente en general, elaborada en esos años.

Es en este marco y de acuerdo al análisis que se incluye en el Documento Complementario de Análisis, Capítulo 1, p. 3 – 11, identificamos la existencia de cuatro períodos temáticos vinculados a la gestación de normativa ambiental sobre residuos y al ambiente en general, los cuales se presentan en los cuadros 2 y 3.

¹⁶ Esta información sistematizada no fue posible ubicarla ya sea en formato digital u en otro formato, tanto en publicaciones oficiales o de otro nivel, lo que pone de manifiesto la falta de memoria histórica que presenta la gobernanza ambiental.

Cuadro 3: Normas vinculadas al Ambiente en General y a Residuos en particular (1985-2020)

Dir. DINAMA (mandato)	Código	Fecha	Documento	Proceso
Sanguinetti	Reciclaje	dic.-87	Ley 15.927 IVA, modifican normas texto ordenado	1987 industria
	RRPP (MT)	may.-89	Dec. N° 252/989 Convenio Basilea	
Lacalle Herrera	Amb. Gral.	may.-90	Ley 16.112 Creación del MVOTMA	
	Amb. Gral.	sep.-90	Ley 16.320 Rendición de Cuentas – Creación Dinama	
Juri (set/90-feb/92)	Amb. Gral.	dic.-90	Ley 16.170 Presupuesto - Atribuc. MVOTMA – Creac. Fonama	
	RRPP (MT)	oct.-91	Ley 16.221 Convenio de Basilea (1989)	
Cousillas (feb/92-dic/92)	RRPP (MT)	oct.-92	Dec. N° 499/992 Convenio Basilea	
	RREE (EyE)	oct.-92	PL Material Biodegradable. Fabricación Envases – Melo	
	Amb. Gral.	nov.-92	Ley 16.320 Rendición de Cuentas – Creación Cotama	
Hareau (dic/92-dic/94)	Amb. Gral.	jun.-93	Dec. N° 261/993 Cotama	
	Amb. Gral.	ene.-94	Ley 16.466 Estudio Impacto Ambiental (EIA)	
	Amb. Gral.	sep.-94	Dec. N° 435/994 Reglamento EIA	
Amorín (dic/94-mar/95)				
Serrentino (mar/95-mar/98)	Amb. Gral.	dic.-96	Constitución Artículo 47. De interés general protección MA	
	Amb. Gral.	ago.-97	Dec. 257/997 Reformulación estructura Dinama	
Santos	(mar/98-ago/99)	RREE (Sanitarios)	may.-99	Dec. N° 135/999 Residuos Hospitalarios (RRHH)
		RREE (EyE)	ago.-99	Convenio Tratado Residuos Plásticos en Uruguay (CTRP)
	(ago/99-mar/00)	RRPP (MT)	nov.-99	Ley 17.220 Prohibición ingreso Residuos Peligrosos (RRPP)
Sztern (mar/00-jun/01)	RREE (EyE)	oct.-00	PL Envases No Retornables (Prohibición) – Amaro	
	Amb. Gral.	nov.-00	Ley 17.283 Ley de Protección del Ambiente	
Chiesa (jun/01-nov/02)	RRDD	ago.-02	PL Residuos Domiciliarios (RRDD) - Partido Independiente	
Latchinian (nov/02-ene/04)	RREE (EyE)	nov.-02	PL Envases No Retornables (Prohibición) – Xavier - Gargano	
	RREE (EyE)	jun.-03	Borrador Ley Marco de Envases – CIU	
	RREE (Baterías)	sep.-03	Dec. N° 373/003 Baterías	
	RREE (EyE)	nov.-03	PL Envases y Residuos de Envases – Dinama	
Saizar (ene/04-mar/05)	RREE (EyE)	abr.-04	Propuesta modificación del PL E y RR E de Dinama – Cempre	
	RREE (EyE)	dic.-04	Ley N° 17.849 Uso de Envases No Retornables (UENR)	
Torres (mar/05-mar/10)	AMBGRAL	sep.-05	Dec. N° 349/005 EIA	
	RREE (EyE)	oct.-06	PL Prohibición enterrar envases – Varios legisladores FA	
	RREE (EyE)	jul.-07	Dec. N° 260/007 Ley N° 17.849 UENR	
	RR Frontera	dic.-07	Dec. N° 541/007 GMC Residuos Sanitarios de Puertos (RRSS)	
	AMBGRAL	jun.-08	Ley 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	
	REEE (EE - BP)	ago.-08	PL Bolsas Plásticas (BP) - Varios legisladores FA	
	RREE (Electrónico)	sep.-08	PL Gestión RR Aparatos Eléctricos y Electrónicos – Vs. Leg. FA	
REEE (EE - BP)	sep.-09	Plan Acción Estratégico Bolsas Plásticas (PAEGSBP) – Dinama		
Rucks (mar/10-mar/15)	AMBGRAL	nov.-09	Dec. N° 523/009 Instrumentos y Procedimientos OT y DS	
	RREE (RRHH)	dic.-09	Dec. N° 586/009 Residuos Hospitalarios (RRHH)	
	RREE (EyE)	oct.-10	Dec. N° 315/010 Ley N° 17.849 Plan Gestión RR Envases	
	RREE (RRII)	nov.-11	Dec. N° 411/011 Residuos Sólidos Industriales (RRII)	
	Clasificadores	jul.-12	Minuta Comunicación. Prohibir trabajo infantil - Vs. Leg. PN	
	RREE (Agroquím.)	may.-13	Dec. N° 152/013 Residuos Agroquímicos	
	RREE (RRII)	jun.-13	Dec. N° 182/013 Residuos Sólidos Industriales (RRII)	
	AMBGRAL	nov.-13	Ley 19.147 Creación Observatorio Ambiental Nacional – Dinama	
Nario (mar/15-mar/20)	REEE (EE - BP)	jun.-15	PL Uso Bolsas Plásticas (BP) – Bordaberry	
	RREE (Electrónico)	jul.-15	PL Gestión RR Aparatos Eléctricos y Electrónicos – F. Carballo	
	RREE (Neumáticos)	dic.-15	Dec. N° 358/015 Neumáticos fuera de uso	
	RREE (EyE)	may.-16	PL Modificación Ley N° 17.849 (UENR) – Amorín	
	REEE (EE - BP)	ago.-16	PL Uso Sustentable Bolsas Plásticas (BP) – Dinama	
	AMBGRAL	ago.-17	Ley 19.525 OT y DS. Directrices Nacionales	
	RREE (EyE)	may.-18	PL Gestión Integral de Residuos (GIR) – Dinama	
	REEE (EE - BP)	ago.-18	Ley N° 19.655 Uso Sustentable Bolsas Plásticas (BP)	
	REEE (EE - BP)	ene.-19	Dec. N° 003/019 Ley N° 19.655 Uso Sustentable BP	
	RREE (Mercurio)	ene.-19	Dec. N° 15/019 Ley N° 19.267 Conv. Minamata	
RREE (EyE)	ago.-19	PL Prohibición Botellas de PET – Umpiérrez		
RREE (EyE)	set.-19	Ley N° 19.829 Gestión Integral de Residuos (GIR)		
Andrés (mar/20-dic/20)				

Encontramos un primer período que va desde 1990 a 1997, marcado por la creación de las bases estructurales-institucionales de la gobernanza ambiental¹⁷.

Entre 1998 y 2007, se produce un período caracterizado por la búsqueda de reglamentar los Envases y Embalajes (EyE) de un solo uso, descartables o no retornables, de uso masivo y doméstico. Aprobándose en diciembre de 2004, la Ley N° 17.849 *Uso de Envases No Retornables*, conocida como “Ley de Envases”.

El periodo que va de 2008 a 2015 se caracteriza por el abordaje en paralelo de tres temáticas: la sanción de varios decretos referentes a distintas fracciones de Residuos Especiales (RREE); la puesta en agenda por parte de actores legislativos de la necesidad de reglamentar específicamente una fracción de los EyE, las Bolsas Plásticas (BP); y un tema referido al marco institucional ambiental general, el Ordenamiento Territorial (OT) vinculado al Desarrollo Sostenible.

El último periodo, 2016-2019, está pautado por la aprobación parlamentaria de dos leyes vinculadas a los EyE, la Ley N° 19.655 *Uso Sustentable de Bolsas Plásticas* y la Ley N° 19.829 *Gestión Integral de Residuos*.

En lo que respecta específicamente al tema residuos, encontramos que durante un primer período, el que va de 1985 a 1997, el tema de los residuos no se encontraba en agenda. Solamente en una ley que modificó normas tributarias vinculadas al Impuesto al Valor Agregado, aparecen dos artículos sobre aspectos fiscales que buscaban formalizar el último eslabón de las cadenas de materiales recuperados, “*chatarra y residuos de papel, vidrio y bienes similares*”, por parte de las industrias que reciclaban estos materiales¹⁸. A lo que se suman una ley y dos decretos vinculados al Convenio de Basilea para el Control Transfronterizo de Desechos Peligrosos (CT DDPP).

Como ya quedó establecido, el siguiente período (1998-2007), se caracterizó por la búsqueda de reglamentar los EyE descartables de uso doméstico. Si bien había existido un proyecto de ley en octubre de 1992, presentado por el diputado del Nuevo Espacio (NE), Edén Melo Santamaría, los principales hitos, aquellos que pusieron el tema en

¹⁷ Durante el gobierno de Lacalle Herrera se comienza a crear el marco institucional de la gobernanza ambiental, el cual se continuó desarrollando a lo largo de todo el periodo estudiado. Entre mayo de 1990 y mayo de 1994 se crearon: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama), el Fondo Nacional del Medio Ambiente (Fonama), la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (Cotama) y se estableció por ley la obligatoriedad de realización de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) previo para ciertas actividades y/o construcciones u obras. En diciembre de 1996 se aprobó una reforma constitucional, cuyo artículo 47 establecía de interés general la protección del medio ambiente, promulgándose en noviembre de 2000 la “Ley de Protección del Ambiente”.

¹⁸ Ley 15.927 “IVA. Se modifican normas del Texto Ordenado año 1987”. Promulgada el 22 de diciembre de 1987. Ver <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15927-1987> Visitado: 05/11/2019.

Agenda, fueron, por un lado el “Convenio para el tratado de Residuos Plásticos en el Uruguay” (CTRPU), firmado por el MVOTMA y gremiales empresariales vinculadas a la Cámara de Industrias (CIU)¹⁹, en agosto de 1999, y por otro lado, el proyecto de Ley para la prohibición de los Envases No Retornables presentado por tres diputados colorados, pero reivindicado por el representante oficialista por Florida, Juan Justo Amaro Cedrés, en octubre de 2000.

Sin embargo, una tragedia, la desaparición del niño Agustín Netto en un colector pluvial en octubre de 2002²⁰, instalaría definitivamente el tema y llevaría a la aprobación de la “Ley de Envases” dos años más tarde. Este suceso produjo que los senadores frenteamplistas Mónica Xavier y Reinaldo Gargano, en noviembre de 2002, presentaran un nuevo proyecto de ley para la prohibición de los Envases No Retornables. Una vez que la Cámara de Industrias tuvo “*la fuerte convicción de que, de alguna manera, el Senado quería regular el tema de los envases en este Período Legislativo*”²¹, se unió con el director de Dinama, Lic. Aramis Latchinian para elaborar un nuevo proyecto de ley, el cual fue la base de la Ley N° 17.849 *Uso de Envases No Retornables*, promulgada el 29 de noviembre de 2004.

Cabe acotar, que en mayo de 1999, se produjo un hito respecto a los que se denominan Residuos Especiales (RREE)²², con la aprobación del Decreto N° 135/999 sobre Residuos Sólidos Hospitalarios (RRHH), posteriormente denominados Residuos Sanitarios (RRSS), el cual establecía para los generadores de residuos el Principio ambiental de que “*Quien contamina paga*”²³. La reglamentación de fracciones de

¹⁹ Por las gremiales empresariales, firmaron la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), el Centro de Fabricantes de Bebidas sin Alcohol y Cervezas (CFBAC) y la Asociación Uruguaya de Industrias del Plásticas (AUIP).

²⁰ “*El domingo 6 de octubre el niño de 12 años y su búsqueda desenterró toneladas de plástico, la realidad de los asentamientos irregulares, el trabajo de los clasificadores de basura. Venga y vea lo que puede hacer un envase cuando ha quedado sin contenido*”, escribía Carlos María Domínguez en el semanario Brecha del 25 de octubre de 2002.

²¹ Oscar Rufener, presidente CMA CIU, CMACS, Distribuido N° 2175, 2 de junio 2003.

²² Los residuos especiales, “*integran los residuos, que en general se derivan del consumo masivo de bienes y que por su composición o características requieren una gestión independiente y sobre los cuales aplicará el concepto de responsabilidad extendida o el financiamiento del sector importador/productor de los bienes. Dentro de este de tipo de residuos se incluyen los residuos de envases y embalajes cualquiera sea su origen y función; los residuos de baterías y pilas; los residuos electro-electrónicos post-consumo; los neumáticos fuera de uso; los aceites usados; los vehículos fuera de uso; habilitando la inclusión de nuevas categorías que correspondieran por parte del Poder Ejecutivo. La base de la gestión de estas fracciones de residuos es la recuperación de productos para su reciclaje u otras formas de valorización, evitando que los mismos vayan a disposición final en un relleno.*” (Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo – GIR, CMACS, Distribuido 1919, 6 de junio de 2018)

²³ “*Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los sobrecostos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.*” (Principio 16, Declaración de

RREE será retomada en setiembre de 2003, con el decreto de “*baterías o acumuladores eléctricos de plomo y ácido*”.

El tercer período, 2008-2015, estuvo determinado por dos temas vinculados a los residuos. Por un lado la aprobación entre diciembre de 2009 y diciembre de 2015 de cinco nuevos decretos vinculados a fracciones de RREE (uno de residuos sanitarios, dos de “*residuos sólidos industriales*”; uno de “*residuos derivados del uso de productos químicos, biológicos y otros bienes en la actividad agropecuaria, hortofrutícola y forestal*”; y otro de “*neumáticos fuera de uso*”).

Por otro lado, en setiembre de 2008 la Cámara de Representantes dio media sanción al Proyecto de Ley “*Bolsas de Plástico o de material no biodegradable. Sustitución*”, presentado por varios diputados oficialistas. Si bien el mismo no se aprobó en el senado, este proyecto puso en agenda la necesidad de regular el uso de las Bolsas Plásticas (BP), una fracción de los EyE. Sin embargo, el tema pareció saldarse en setiembre de 2009, con la elaboración por parte de Dinama de un “*Plan de Acción Estratégico para la Gestión Sustentable de Bolsas Plásticas*” (PAEGSBP)²⁴. El no cumplimiento de las metas del Plan, así como la inadecuación de las soluciones propuestas²⁵, llevaron a que, en junio de 2015, el senador colorado Pedro Bordaberry presentara un nuevo proyecto de ley sobre el tema, el cual contó con el apoyo de legisladores de diversos partidos en la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores (CMACS).

El último período, 2016-2019, está determinado por la aprobación de dos Proyecto de Ley presentados por el Poder Ejecutivo vinculado a los EyE. Por un lado, la iniciativa del senador Bordaberry referente a BP provocó que el Poder Ejecutivo presentara un proyecto sustitutivo, el que, en agosto de 2016, se transformó en la Ley N° 19.655 *Uso Sustentable de BP*, ley reglamentada en enero de 2019. Por otro lado, en mayo de 2018, el Ejecutivo ingresó un Proyecto de Ley para sustituir y derogar la Ley

Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 3 al 14 de junio de 1992) Ver: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> Visitado: 20/09/2021.

²⁴ Dicho plan buscaba reducir el consumo medio de bolsas plásticas por habitante, incrementar el volumen de reciclado de estas y principalmente sustituir los materiales tradicionales con los cuales se confeccionaban las llamadas “bolsas camiseta” por otros de más fácil degradación (oxi-biodegradables o biodegradables).

²⁵ Al respecto, en la Exposición de Motivos del PLBPPE, se afirmaba: “*Con relación a los plásticos oxodegradables, que son los que contienen aditivos para acelerar su proceso de degradación, por acción de la luz, el agua y el calor, de forma de fragmentar en pequeñas partículas el polímero, a la fecha no hay consenso a nivel internacional sobre los efectos ambientales derivados del agregado de esos aditivos a los plásticos.*” (Mensaje y proyecto de Ley del Poder Ejecutivo “Uso sustentable de Bolsas Plásticas”, CMACS, Distribuido N° 905, 1 de agosto de 2016)

de Envases²⁶, el cual dio lugar a la Ley N° 19.829 *Gestión Integral de Residuos*, aprobada en setiembre de 2019.

Es de destacar que en el período estudiado, 1985-2019, solo se aprobaron tres leyes vinculadas al tema de los Residuos en particular y todas ellas fueron impulsadas por un Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo.

Cuadro 4: Gobierno y periodización normativa temática sobre Ambiente en General y Residuos y sobre Residuos entre 1985 y 2020					
Presidente	Director Dinama	Inicio del mandato	Fin del mandato	Temática: Residuos y Ambiente en general	Temática: Residuos
Sanguinetti		Mar-85	Mar-90		
Lacalle		Mar-90	Set-90	Primer periodo (1990-1997) Creación de las bases estructurales-institucionales de la gobernanza ambiental	Primer periodo (1985-1997) Tema residuos fuera de agenda
	Juri	Set-90	Feb-92		
	Cousillas	Feb-92	Dic-92		
	Hareau	Dic-92	Dic-94		
	Amorín	Dic-94	Mar-95		
Sanguinetti	Serrentino	Mar-95	Mar-98	Segundo periodo (1998-2007) Búsqueda de reglamentar los Envases y Embalajes de un solo uso, descartables o no retornables	
	Santos	Mar-98	Mar-00		
Batlle	Sztern	Mar-00	Jun-01		
	Chiesa	Jun-01	Nov-02		
	Latchinian	Nov-02	Ene-04		
	Saizar	Ene-04	Mar-05		
Vázquez	Torres	Mar-05	Mar-10		
Mujica	Rucks	Mar-10	Mar-15	Tercer periodo (2008-2015) Residuos Especiales, Bolsas Plásticas y Ordenamiento Territorial	Tercer periodo (2008-2015) Residuos Especiales y Bolsas Plásticas
Vázquez	Nario	Mar-15	Mar-20	Cuarto periodo (2016-2019) Leyes de Envases y Embalajes (Bolsas Plásticas y Gestión Integral de Residuos)	

5.2 La gobernanza ambiental en el tema residuos

La gobernanza ambiental creada a partir de la década de los 90 del siglo pasado en nuestro país, se caracteriza por la existencia de un profuso entramado de comisiones y grupos de trabajo de carácter asesor no vinculante. (Ver: Documento Complementario de Análisis, Capítulo 2, p. 12 -18)

Dentro del entramado institucionalizado, se destaca la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (Cotama), creada en la órbita del MVOTMA por el Decreto N° 261/993 del 4 de junio de 1993, para asesorar a este ministerio en temas ambientales, cuya membresía a sus órganos centrales estaba destinada a organizaciones

²⁶ El proyecto remitido por el Poder Ejecutivo incluía el artículo 45, que derogaba expresamente la Ley de Envases (Ley N° 17.849), el cual no resultó aprobado, lo que determinó la convivencia legal de ambas normativas.

de segundo y tercer grado. En el marco de un funcionamiento irregular²⁷ e inestable a lo largo del tiempo²⁸ en esta instancia se conformaron diversos grupos asesores de trabajo²⁹, ya sean los Gesta (grupos técnicos de estandarización ambiental), como otros “interinstitucionales y multidisciplinarios” para tratar algún tema en particular, por ejemplo en nuestra investigación: residuos sólidos industriales, seguimiento del Plan de Bolsas Plásticas, neumáticos fuera de uso, residuos de envases de agroquímicos, elaboración de las bases del PLGIR, y para evaluar algunos aspectos del PLBPPE.

Pero más allá del ámbito de la Cotama, a lo largo del período encontramos además, un número muy importante de comisiones y grupos más o menos institucionalizados para tratar diversos temas vinculados a los residuos, como por ejemplo: el ámbito técnico de trabajo interinstitucional que elaboró el Convenio de Residuos Plásticos (CTRPU), la Comisión Interinstitucional de Residuos Hospitalarios formalizada por el Decreto N° 135/999, el grupo de trabajo creado por Dinama para reglamentar la Ley de Envases, y la Comisión asesora de seguimiento de la aplicación de esta ley.

Respecto al carácter de estas instancias participativas y su incidencia en las decisiones finales que son adoptadas por el Poder Ejecutivo, distintas afirmaciones que presentamos en los siguientes párrafos, del Director de Dinama, Alejandro Nario, durante el proceso de aprobación de la ley que reguló el uso de bolsas plásticas, dejan entrever los enfoques y procedimientos que primaron en la formulación de las políticas ambientales, a partir de la gobernanza institucionalizada desde los noventa.

En agosto de 2016, durante la discusión del PLBPPE, el presidente de la CMACS, Ernesto Agazzi, informó que autoridades de AUIP “*planteaban que no habían participado en el proceso de construcción de este proyecto de ley*”, lo que contradecía lo manifestado por la ministra Eneida De León en su comparecencia ante esa comisión, en la que había afirmado “*que se había dialogado con el ministerio de industria y con*

²⁷ “A lo largo de los años, atravesó por diversos momentos dependiendo de la voluntad política del gobierno y del dinamismo de las organizaciones que la integran. La estructura prevista reforzaba una visión de coordinación al interior del gobierno al incluir un plenario que se reunía una vez al año, un Comité Coordinador integrado por el MVOTMA y la OPP y una secretaría permanente a cargo del MVOTMA. Sin embargo, el marcado carácter intergubernamental de su estructura motivó que el Comité Coordinador jamás se reuniera y que las actividades de la COTAMA fuesen coordinadas por la Secretaría Permanente.” (Santandreu, 2007, p. 62-63)

²⁸ “Tenemos como ejemplo el funcionamiento de la COTAMA, que está hiperactiva, comparada con lo que era hasta hace unos meses. En ella están funcionando tres grupos gesta, tres grupos de estandarización: en agua, en calidad de suelo y en calidad de aire.” (Daniel Sztern, CVTMACR, Acta N° 33, 28 de noviembre de 2000)

²⁹ “Para el desarrollo de temas específicos el reglamento [interno de Cotama] prevé la creación de comisiones especiales y grupos de trabajo. Éstos pueden estar conformados por integrantes que no sean miembros del plenario, y deben tener funciones especificadas expresamente en la decisión de su creación.” (Santandreu, 2007, p. 65)

actores de la industria plástica, con los fabricantes de las bolsas, nosotros partíamos de la base de que había habido una cantidad de consultas.” Frente a lo cual, Alejandro Nario respondió, que efectivamente habían existido dichas consultas, pero en última instancia es el Poder Ejecutivo quien debe decidir “a su leal saber y entender”, agregando: “No sé exactamente qué entienden ellos por no tener contacto, pero por nuestra parte constituyen un actor relevante en este tema”³⁰.

Más allá de estas posiciones gubernamentales, en marzo de 2018, “*aún mientras se desarrollaba el proceso legislativo*”, se formó un “*grupo de trabajo*” “*interinstitucional y multidisciplinar*”³¹, para solucionar estos desencuentros y tender a mejorar parte del articulado, grupo que incluso conformó una delegación conjunta, integrada por Dinama (Nario, Mallo y Martínez), Latu (Medina) y AUIP (Jacobo) para visitar la CVTMACR³², cuando esta abordaba la discusión de este proyecto³³.

A pesar de lo cual, un núcleo de representantes de empresas recicladoras de bolsas plásticas, los cuales no integraban AUIP³⁴, se presentó ante la CVTMACR, bajo el rotulo de “*Colectivo de Recicladores, fabricantes e importadores de bolsas plásticas*”³⁵, manifestando no sentirse escuchado por las autoridades, lo que dio pie para que Nario, en julio de 2018, afirmara que si bien integrantes de Dinama podían recibir a empresas particulares, “*la forma en la que nos relacionamos en el proceso de discusión siempre es con sectores organizados*”, siendo organizaciones estructuradas formalmente las convocadas al espacio de discusión creado en marzo de 2018³⁶.

Más allá de estas actuaciones en comisiones netamente asesoras, es necesario indagar en otras formas de participación, en especial aquellas que directamente realizan diversos actores en comisiones parlamentarias para influenciar en los procesos de elaboración de la legislación ambiental vinculada al tema residuos.

³⁰ CMACS, Distribuido N° 926, 10 de agosto de 2016.

³¹ Decreto N° 3/019, del 7 de enero de 2019.

³² Si bien en sus inicios el PLBPPE, puede calificarse de un modelo político de elaboración de normativa reactivo–impositivo por parte del Poder Ejecutivo, con el paso del tiempo y el acuerdo logrado con varios actores en el transcurso del proceso legislativo, el mismo puede decirse que se transformó en reactivo–consensuado, de acuerdo al modelo bivariado presentado por Vallés (2000).

³³ CVTMACR, Distribuido N° 1541, 2 de mayo de 2018.

³⁴ “*La AUIP es un núcleo de grandes empresas. La gran mayoría de las personas que trabajan en el reciclado no está en la AUIP. Casi todos empezamos –a mí también me pasó– de abajo, muy de abajo. Trabajamos todo el día y no tenemos tiempo para ir a reuniones.*” (Ricardo Contardi, propietario de la empresa Tecknofiel SA, integrante del “Colectivo de recicladores, fabricantes e importadores de bolsas plásticas”, CMACS, Distribuido N° 1941, 20 de junio de 2018)

³⁵ En 2018, durante la discusión de los proyectos de ley del Poder Ejecutivo de Bolsas Plásticas y GIR, se presentaron ante las comisiones parlamentarias, como un *Colectivo de recicladores, fabricantes e importadores y distribuidores de Bolsas Plásticas*, grupo no integrante de AUIP-CIU. En 2019, lo hicieron ya formalizados, como *Asociación de Fabricantes y Recicladores de Bolsas Plásticas*.

³⁶ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 1966, 4 de julio de 2018.

5.3 ¿Quiénes participan en los procesos de elaboración de los proyectos de ley?

Nos proponemos aquí, relevar cuáles son y qué participación presentan, los diversos actores que interactuaron con las comisiones parlamentarias, la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores (CMACS) y la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes (CVTMACR), cuando estas estudiaban proyectos de ley vinculados a la temática de los residuos.

Al analizar el corpus documental, encontramos que, entre los años 2000 y 2019, en seis de los proyectos de ley estudiados, sus procesos de discusión en comisiones llevaron a que en 45 sesiones se produjeran 64 visitas de delegaciones, intervenciones que tuvieron por objeto opinar e incidir sobre la legislación a aprobarse.

La tabla 1, resume quienes son las organizaciones y cuando realizaron esas visitas.

Tipo Organ.	Organización	Intervenciones	Nº de Participantes	Prom. Nº de Part. por Interven.	Período de participación
Poder Ejecutivo	MVOTMA – Dinama	18	41	2,28	2000-2019
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	3	7	2,33	2016-2019
I. D.	Intendencia Montevideo	1	2	2	2016
Udelar	Facultad de Química	1	4	4	2016
	IDC – Facultad de Derecho	1	1	1	2018
	CDA – Facultad de Derecho	1	2	2	2018
CIU	CIU	5	19	3,80	2000-2019
	CIALI (Alimentos)	1	3	3	2019
	AUIP (Plásticos)	6	23	3,83	2016-2019
	CFBAC (Bebidas)	1	5	5	2019
	CFL (Licores)	2	9	4,50	2018-2019
	CBU (Bodegueros)	1	1	1	2019
	CILU (Lácteos)	1	1	1	2019
CNCS	Cámara Nacional Comercio y Servicios	1	2	2	2016
Gestoras de residuos	Grupo Gercar (Ecopet SA – Cristalpet SA)	1	1	1	2003
	CEGRU (Cámara de Empresas Gestoras)	1	6	6	2018
Otros Empresarios	AFRRBP y CRFIDBP (Bolsas Plásticas)	3	13	4,33	2018-2019
	AFPU (Façoneros Pollos)	1	6	6	2018
ONG Empr.	Cempre	8	17	2,13	2004-2019
Públ. No Est.	Latu	1	1	1	2018
Sindicatos	UCRUS y Secretaria Salud Laboral y MA PIT-CNT	2	8	4	2018-2019
	Federación Ancap - PIT-CNT	1	3	3	2019
	FOEB (Bebida) - PIT-CNT	1	7	7	2019
Ong Amb.	Red ONGs Ambientalistas	1	3	3	2018
	CCPP "Limpiando el mundo"	1	4	4	2016
TOTAL		64	189	2,95	

El análisis que se incluye en el Documento Complementario de Análisis, Capítulo 3, p. 19 - 45, nos permitió determinar, que las organizaciones que intervienen en las comisiones parlamentarias que tratan temas vinculados a los residuos, son fundamentalmente las delegaciones empresariales, algo más de la mitad de las

intervenciones y las representaciones de los organismos estatales, algo menos de 4 de cada 10. Presentándose como residuales, las delegaciones de sindicatos y las representaciones de Organizaciones ambientalistas. (Ver: Tabla 2)

Tipo de Organización	Intervenciones	% de intervenciones	Nº de Participantes	% Nº de Participantes	Prom. Nº Part. por Inter.
Estatales	25	39,1%	57	30,2%	2,3
Empresariales	33	51,6%	107	56,6%	3,2
Sindicales	4	6,3%	18	9,5%	4,5
Ong Ambientalistas	2	3,1%	7	3,7%	3,5
Total	64	100%	189	100%	3,0

Entre los empresarios, destaca el hecho de que algo más de la mitad de su representación está dada por integrantes de la Cámara de Industrias, tanto de la organización central misma, así como de algunas de las gremiales integrantes de esta³⁷. A lo que podemos sumar, que casi la cuarta parte de las visitas fueron realizadas por representantes de Cempre, una asociación conformada por empresas, para incidir en las políticas públicas vinculadas a la gestión de residuos. (Ver: Tabla 3)

La Cámara de Industrias, a nivel de sus estructuras centrales, solo participó en los procesos legislativos de proyectos de envases o de gestión de residuos, o sea en tres de ellos, no haciéndolo en ninguno de los relacionados con Bolsas Plásticas. En el año 2000, fue representada, por su por entonces recién constituida Comisión de Ambiente, siendo que en las cuatro siguientes comparencias lo hizo a través de delegaciones que, incluían, como mínimo, siempre la presencia del presidente de dicha comisión. Encontramos además que su participación, como organización central, si bien es dilatada en el tiempo, es la que se muestra temporalmente más interrumpida, ya que entre los años 2000 y 2004 tuvo tres presencias, para luego recién entre 2018 y 2019 presentar dos intervenciones, la última acompañada de cuatro de sus gremiales sectoriales, cabiendo acotar además, que en la misma sesión participaron posterior y separadamente, otras dos de sus gremiales.

Por su lado, el Cempre fue la organización empresarial que a nivel individual tuvo

37 La Asociación Uruguaya de Industrias del Plástico (AUIP), la Cámara de la Industria Láctea del Uruguay (CILU), la Cámara Industrial de Alimentos (CIALI), el Centro de Bodegueros del Uruguay (CBU), el Centro de Fabricantes de Bebidas sin Alcohol y Cervezas (CFBAC) y el Centro de Fabricantes de Licores (CFL), son seis de las cuarenta y siete gremiales integrantes de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). “En el seno de la CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY y como parte integrante de la misma, funcionan gremiales representativos de las distintas ramas de actividad industrial, las que tienen autonomía para actuar en defensa de sus exclusivos intereses”. Ver: <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/74/1/innova.front/gremiales.html> Visitado 23/08/2021.

más participaciones, con ocho de un total de treinta y tres participaciones empresariales en comisiones parlamentarias. Participó en los cinco procesos que se dieron entre los años 2004 y 2019, no haciéndolo en el inicial (PLENRJA) del año 2000; en todas sus presentaciones estuvo representado al menos por su secretaria o director ejecutivo/o. Resalta su participación, no solo porque cuatro de sus doce participantes individuales presentaron doble representación organizacional³⁸, sino porque además tres de quienes participaron por esta organización eran expositores extranjeros pertenecientes a organizaciones empresariales de las redes internacionales de Cempre: Faucher (Carton Council of Canada), Treviño Aguado (ECOCE – México) y Quispe (International Solid Waste Association).

Tabla 3: Número de intervenciones y participantes en las comisiones parlamentarias determinado por Tipo de Organización Empresarial					
Tipo de Organización	Intervenciones	% de intervenciones	Nº de Participantes	% Nº de Participantes	Prom. Nº Part. por Inter.
CIU y sus gremiales	17	51,5%	61	57,0%	3,6
CNCS	1	3,0%	2	1,9%	2,0
Empresas Gestoras de Residuos	5	15,2%	20	18,7%	4,0
Otros grupos empresariales	1	3,0%	6	5,6%	6,0
ONG Empresarial	8	24,2%	17	15,9%	2,1
Públicas no estatales	1	3,0%	1	0,9%	1,0
Total	33	100%	107	100%	3,2

En el caso de los organismos estatales, el 84% fueron delegaciones de organismos del Poder Ejecutivo (MVOTMA, 18 y MEF, 3). Encontramos, que a nivel de las organizaciones individualmente, la que más veces participó fue el MVOTMA-Dinama, con 18 intervenciones entre los años 2000 y 2019, siendo la única que lo hizo en los seis procesos legislativos abordados, con una delegación que siempre estuvo integrada como mínimo, por el Director Nacional de Medio Ambiente de la época, además de que en cinco oportunidades participó el o la ministro/a de esa cartera. (Ver: Tabla 4)

Emerge por tanto del análisis una fuerte presencia de las autoridades del MVOTMA-Dinama en los procesos parlamentarios que desembocaron en las tres leyes aprobadas en el período estudiado referentes a la temática de los residuos, proyectos que además

³⁸ El análisis de la lista de 189 personas que integraron las 64 delegaciones participantes, nos permitió establecer que intervinieron 126 personas diferentes en estos procesos parlamentarios, siendo además que 6 de estas presentaron una doble representación organizacional. Cuatro de ellas representaron por lo menos en una oportunidad a la asociación civil empresarial Cempre y también lo hicieron por: CEGRU (Arocena), CFL (Baraibar), CIU (Gené) o Facultad de Química de Udelar (Furest). Los otros corresponden a: Cousillas (Facultad de Derecho de Udelar y MVOTMA-Dinama) y Julio Rodríguez (AUIP y la Asociación de Fabricantes y Recicladores de Bolsas Plásticas).

fueron todos elevados desde el Poder Ejecutivo. El director de Dinama Alejandro Nario, con 11 presencias en 3 procesos (PLBPPB, PLBPPE y PLGIRPE) entre los años 2015 y 2019, es quien más participó en sesiones de comisiones, encontrándose en segundo lugar la asesora de esta repartición ministerial, Marisol Mallo, con 8 presencias entre 2017 y 2019 en 2 procesos (PLBPPE y PLGIRPE). Anteriormente, en el proceso que derivó en la aprobación de la Ley de Envases, período 2003-2004, los directores de Dinama, Aramis Latchinian con 2 presencias y Andrés Saizar con 3, además de 2 presencias del ministro Saúl Irureta, marcan la tónica del fuerte impulso que esta repartición dio a la aprobación de esta ley.

Tabla 4: Número de intervenciones y participantes en las comisiones parlamentarias determinado por Tipo de Organización Estatal					
Organización	Intervenciones	% de intervenciones	Nº de Participantes	% Nº de Participantes	Prom. Nº Part. por Inter.
Poder Ejecutivo	21	84,0%	48	84,2%	2,3
Intendencias Departamentales	1	4,0%	2	3,5%	2,0
Udelar	3	12,0%	7	12,3%	2,3
Total	25	100%	57	100%	2,3

Los datos precedentes, nos llevan seguidamente a profundizar en el análisis de la participación en las comisiones parlamentarias de estos tres relevantes actores (CIU, Cempre y MVOTMA-Dinama), tanto a nivel individual, como también, en cuanto a las interacciones que presentan entre ellos.

5.3.1 La participación de la Cámara de Industrias del Uruguay

Al realizar el análisis comparativo de las presentaciones de los representantes de CIU frente a las comisiones parlamentarias en el periodo, el cual se encuentra en el Documento Complementario de Análisis, Capítulo 4, p. 46 - 71, identificamos que en general sus discursos presentan líneas de larga duración que vertebran las intervenciones de las delegaciones de esta organización ante las comisiones legislativas.

A continuación, presentamos las líneas de larga duración que identificamos fueron desplegadas en los discursos, más allá de algunos elementos coyunturales que se hubieran presentado frente a temas específicos de cada proyecto, por las delegaciones de la CIU a las comisiones legislativas vinculadas a la temática de los residuos en todo el período a estudio:

- Presentar una declaración sobre el cuidado y la responsabilidad de la industria para con el Medio Ambiente acorde al proyecto que se debate.
- Plantear que los proyectos legislativos a estudio, pueden generar importantes

distorsiones que conllevan consecuencias y/o riesgos: ambientales, sanitarios, comerciales, laborales y/o de afectación a la industria nacional.

- Exhibir sus envases y embalajes como elementos que no solo satisfacen los requerimientos para asegurar la inocuidad de las mercancías que contienen, sino como los más amigables con el ambiente en función de la relación calidad-precio-tecnología disponible, pero además como productos adaptados a la demanda de empaque de los consumidores.
- Pasar la responsabilidad por el problema a la población en general (en la mayoría de los casos conceptualizándola como consumidores), sosteniendo que el mismo se produce por sus preferencias y modalidades de consumo, así como por su grado de educación, al mismo tiempo, plantear que en última instancia, la clasificación en origen sería la clave para la solución del mismo.
- Presentar el cambio tecnológico como la solución de futuro.
- Integrar las delegaciones con profesionales, dejando claro que poseen no solo conocimientos académicos, sino que muchos de ellos desarrollan actividades vinculadas a la producción y distribución de mercancías. Presentando sus propuestas como técnicamente respaldadas.
- Sostener además, que sus propuestas se encuentran en sintonía con aquello que se realiza y funciona en el mundo, fundamentalmente “en el mundo desarrollado”.
- Plantear la existencia de algún programa impulsado por CIU que se ve amenazado por el proyecto a estudio, siendo imprescindible evitar perder las experticias y experiencias adquiridas en el desarrollo de esos programas, además de los puestos de trabajo consolidados. Presentando propuestas de solución para los puntos en los que estos muestran fallas o debilidades, las cuales pueden resolverse con la voluntad de los legisladores.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la integración de las delegaciones de la CIU a las comisiones legislativas en el periodo estudiado, como quedó establecido anteriormente, la Cámara de Industrias como tal, solo participó en los tres procesos que implicaron leyes generales sobre residuos de envases o sobre residuos en general, independientemente la AUIP participó de procesos vinculados a proyectos de bolsas plásticas.

5.3.2 La participación del Compromiso Empresarial para el Reciclaje

En este apartado, nos proponemos presentar el resumen del análisis sobre la participación del Cempre en las comisiones parlamentarias. El análisis completo, se encuentra en el Documento Complementario de Análisis, Capítulo 5, p. 72 -91.

Antes de comenzar el análisis, parece pertinente resaltar dos características vertebrales de esta organización empresarial fundada a iniciativa de la filial local de la multinacional Coca-Cola. Por un lado, destacar la centralidad que tienen las gestiones de “*lobbying*” para esta organización, y por otro, el carácter controlado de sus discursos

y mensajes, que tiene como fin presentarlos como eminentemente técnicos. (Krygier y Sieradzki, 2013) A lo que podemos sumar, que Gudynas y Santandreu (1996) presentaban a Cempre, como un ejemplo de intromisión del sector empresarial en el ámbito de las ONG, *“caracterizado por una manera de pensar donde prevalece la búsqueda de ganancias y beneficios.”*

En cuanto a la participación de Cempre en los procesos parlamentarios, este tiende a presentarse como “una organización abierta y sin fines de lucro”, a lo que agregan por lo general, por un lado, para establecer la existencia de una trayectoria a lo largo del tiempo, el hecho de ser fundada en 1996; y por otro, que su creación fue a iniciativa de un sector de empresas uruguayas.

Por otra parte, respecto a los objetivos para cuales dice haberse creado la organización, así como los objetivos que impulsan cada una de sus presentaciones, si bien giran en torno a la temática de los residuos y su gestión, cuando los especifica en cada presentación, los mismos van cambiando a lo largo del tiempo, tanto por la profundización o aparición de nuevos temas, como por puntos concretos que está interesada la organización en impulsar en cada proceso legislativo específico.

Los efectos y derivaciones de las presentaciones de Cempre en las comisiones del Poder Legislativo sobre las posiciones de los legisladores, así como las valoraciones de los parlamentarios respecto de esta organización, fueron cambiando en el tiempo. Durante el tratamiento parlamentario de la Ley GIR (2018-2019) finalizó el período de la unanimidad aprobatoria de los legisladores respecto a las intervenciones de Cempre, al punto que el 11 de setiembre de 2019, en el Plenario de la Cámara de Representantes el diputado Alejandro Zavala, denunciaba la existencia durante el tratamiento de la Ley GIR, de un fuerte lobby de las grandes empresas que vierten envases al mercado, en especial Coca-Cola, el que incluyó la presencia de expositores internacionales, buscando que no se implementaran las modificaciones que planteaba este proyecto³⁹.

Estas presentaciones de expositores del exterior se dieron en las tres últimas intervenciones en comisiones parlamentarias de Cempre en el período a estudio, entre octubre de 2018 y setiembre de 2019, durante el proceso de aprobación del PLGIRPE. Todas estas estuvieron centradas en los siguientes temas: tendencias mundiales y regionales, impuestos y Responsabilidad Extendida del Productor (REP), e inclusión social.

³⁹ Alejandro Zavala, CR, Diario de Secciones N° 4252, 11 de setiembre de 2019.

También se observa, no solo el hecho de que miembros o exintegrantes de Cempre, se presenten ante las comisiones representando a otras organizaciones a lo largo del tiempo, cuatro de ellos representaron a más de una organización, sino que en algún caso, las declaraciones realizadas en las comisiones dejan ver el mantenimiento de vínculos y una cierta coordinación de los temas a tratar. Al respecto, durante el tratamiento del PLBPPB, el 18 de mayo de 2016, en su comparecencia, Baraibar dijo: “*Estuvimos hablando con el señor Mario Furest⁴⁰, de Unilever, quien nos dijo que había sido convocado por esta comisión. Compartimos con él un par de reflexiones que tenían que ver con lo que se ha venido trabajando en torno a las bolsas de plástico y el tema de oxo biodegradable⁴¹”*; poco después, el 1º de junio de ese año, Furest acudió en representación de la Facultad de Química de Udelar.

5.3.3 La participación de los representantes de MVOTMA-Dinama

Presentamos en este apartado, el resumen del seguimiento de la participación de MVOTMA–Dinama en los seis procesos parlamentarios vinculadas a residuos que analizamos. Este resumen sintetiza el análisis que se encuentra en el Documento Complementario de Análisis, Capítulo 6, p. 92 – 123.

El seguimiento de la participación de MVOTMA–Dinama nos permitió visualizar que la impronta y las posiciones del Director Nacional de Medio Ambiente de cada momento fue determinante de las políticas que las distintas administraciones desarrollaron en el período, no existiendo por tanto una política de estado en la materia.

Sin embargo, el hecho que el director del momento manifestara estar de acuerdo en términos generales con determinado proyecto, no significó que el mismo resultara aprobado, lo que sucedió tanto con el proyecto presentado por Amaro sobre envases⁴², como con el de Bolsas Plásticas firmado por varios legisladores frenteamplistas⁴³. Por otra parte, en el caso del proyecto de Bolsas Plásticas de Bordaberry, a pesar de que el entonces director se inclinaba por “*una ley de residuos abarcativa y no segmentada*”⁴⁴, posteriormente hubo un cambio de opinión y el ejecutivo envió un proyecto de ley

⁴⁰ Cabe acotar, que Mario Furest, no solo es un expresidente en representación de Sudy Lever SA (hoy Unilever del Uruguay), sino que figura como uno de los cinco Socios Honorarios de Cempre en su página web. Ver: <https://cempre.org.uy/socios/>. Visitado 08/09/2021.

⁴¹ Federico Baraibar, CMACS, Distribuido 732, 18 de mayo de 2016.

⁴² Daniel Sztern, CVTMACR, Acta 33, 28 de noviembre de 2000.

⁴³ Alicia Torres, CVTMACR, Distribuido N° 2877, 22 de octubre de 2008.

⁴⁴ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 163, 10 de junio de 2015.

específico sobre este tema⁴⁵. Lo determinante respecto a todos los proyectos vinculados a residuos que se transformaron en ley en este período, fue que fueran remitidos por el Poder Ejecutivo.

En lo que tiene que ver con los decretos, si bien el ejecutivo es quien los redacta y aprueba sin la participación perceptiva de ningún otro actor, se dio el caso, por ejemplo respecto a los Residuos Industriales, de que la reglamentación anunciada como inminente en el año 2003⁴⁶ se dilató en el tiempo, aprobándose en 2011 un decreto para viabilizar beneficios tributarios a actividades realizadas en el marco de un convenio firmado por MVOTMA, CIU e IMM; reglamentándose recién la propuesta de un Grupo de Trabajo de Cotama en 2013. En el caso de los aceites usados y sus residuos de envases, anunciado en 2000 por Daniel Sztern⁴⁷, los mismos no fueron reglamentados.

Pese a lo anterior, podemos afirmar que la autoridad ambiental nacional en todos los casos fue quien determinó en última instancia, más allá de negociaciones y modificaciones relativas, todo el andamiaje legal en la materia, ya sea, porque las tres leyes aprobadas partían de proyectos enviados por el ejecutivo, porque es este quien elaboró los decretos reglamentarios aprobados, y además, fue quien acordó o elaboró los otros tipos de instrumentos implementados en el tema residuos en el periodo⁴⁸.

El proceso legislativo estudiado, se abre con Sztern planteando en el año 2000 que los posibles avances legislativos en materia de envases, por ser estos el símbolo de un sistema de empaques, representaban la punta del “iceberg” de una ley de empaques, la que por su complejidad llevaría mucho tiempo elaborar, lo que asumía como una deuda a futuro; y se cierra con la aprobación, en 2019, de una Ley de Gestión Integral de Residuos, la que tenía por objetivo el fijar la política nacional de residuos.

A continuación, resumimos las diversas posiciones que desplegaron en las comisiones parlamentarias los representantes de MVOTMA-Dinama, agrupadas en cuatro bloques de proyectos de ley: de Amaro Cedrés (PLENRJA), de Ley de Envases (PLLEPE), varios de Bolsas Plásticas (PLBPFA – PLBPPB - PLBPPE) y de Ley GIR (PLGIRPE). Explorando en particular respecto de: cuál es el problema que identifican como central, cuáles son las facetas que presenta el problema; cuál es la responsabilidad y el rol de la sociedad civil; y cuáles son los caminos de solución presentados.

⁴⁵ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 926, 10 de agosto de 2016.

⁴⁶ Aramis Latchinian, CMACS, Distribuido N° 2197, 9 de junio de 2003.

⁴⁷ Daniel Sztern, CVTMACR, Acta 33, 28 de noviembre de 2000.

⁴⁸ Por ejemplo, el CTRPU, firmado por el MVOTMA y gremiales empresariales de la bebida y la CIU, en agosto de 1999, o el PAEGSBP de setiembre de 2009, elaborado por Dinama.

Daniel Sztern, durante su comparecencia ante la CVTMACR que estudiaba el proyecto presentado por Amaro en noviembre del 2000, sostuvo una posición respecto al tema residuos en general y sobre la descartabilidad de los envases en particular, que luego no solo no sería el punto de vista del resto de los directores de Dinama, sino que las políticas implementadas fueron en general en un sentido contrario.

Sztern identifica los envases descartables como el problema a atacar. Problema que presentaba dos facetas, por un lado, el envase físico, ya *“que desde el punto de vista ambiental el hecho de que los envases se entierren o se desperdigen, es una situación mala y muy comprometida”*; y, por otro, un tema educativo, frente al mensaje malo, de que todo es desechable (*“vos tira que alguien se ocupa”*), se presentaba la oportunidad de dar uno contundente, de que *“esto no es ambientalmente amigable y que hay una alternativa sostenible a la que debemos dirigirnos”*, el envase retornable⁴⁹.

Por otra parte, durante el proceso de elaboración legislativa de la Ley de Envases, el problema central a resolver con dicha ley era, para Aramis Latchinian, que el Convenio firmado por el MVOTMA, CFBAC, AUIP y CIU, al que se había referido anteriormente Sztern, tenía carácter voluntario, por lo que no incluía a la totalidad de empresas del ramo que trabajaban con envases descartables, siendo necesario implementar mecanismos legales que hicieran obligatoria la integración al sistema existente de todas las empresas de bebidas sin alcohol y cervezas, además de ampliarlo a otros sectores⁵⁰. Respecto al rol y la responsabilidad de la sociedad civil, Andrés Saizar planteó que *“todas estas cosas dependen del comportamiento de toda la sociedad”*, lo que lleva *“tiempo y un esfuerzo publicitario importante”*⁵¹.

En lo que tiene que ver con los tres procesos legislativos referidos al tema de las Bolsas Plásticas suministradas por los comercios a sus clientes, si bien sobre la gravedad y prioridad del problema hubo marchas y contramarchas entre los representantes de MVOTMA-Dinama, terminó siendo considerado como un problema específico a legislar, debido a que *“tienen un montón de externalidades negativas que van más allá del volumen que puedan tener asociado.”*⁵² Siendo presentadas los comercios de grandes superficies, en función de sus políticas comerciales, como los

⁴⁹ Daniel Sztern, CVTMACR, Acta 33, 28 de noviembre de 2000.

⁵⁰ Aramis Latchinian, CMACS, Distribuido N° 2197, 9 de junio de 2003.

⁵¹ Andrés Saizar, CMACS, Distribuido N° 2753, 31 de mayo de 2004.

⁵² Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 688, 4 de mayo de 2016.

principales responsables de generar el problema⁵³.

Respecto al rol y papel de la sociedad civil, se apuntaba a un cambio cultural, que incluía el “*control social*” sobre el uso de bolsas plásticas, surgiendo también el tema de las multas vinculadas a los delitos ambientales. Torres consideraba que debía extenderse la responsabilidad ampliada, alcanzado a los consumidores ya que estos son parte del “*sistema de gestión de residuos*”, los cuales debían asumir un cambio actitudinal⁵⁴. Posteriormente, Nario planteó la creación de un sello de calidad que permitiera distinguir las bolsas que cumplieran con la normativa, con un doble propósito: facilitar la inspección y apelar al control social y cultural, a lo que sumaba como central para el cambio de conducta, que el consumidor final fuera quien pagara las bolsas que usara⁵⁵.

En lo que respecta a la Ley GIR, si bien se presentaba como el problema a solucionar, el de la gestión global de los residuos sólidos, en algunas oportunidades se explicitó que el problema central al que en definitiva se apuntaba, era al de los residuos de envases y embalajes, en cuanto a la efectividad de la Ley de Envases, sus tasas de recuperación de materiales y su gobernanza, tanto en general, como en lo relativo a la administración de los fondos que se recaudaban de las empresas alcanzadas por la ley.

Sobre esto último, establecía un modelo de gestión basado en un fideicomiso público que administrará lo recaudado por el tributo abonado por las empresas. Modelo que incorporaba los llamados competitivos a cualquier tipo de empresas, para prestar los servicios de recuperación de envases que no ejecutaran directamente las intendencias y municipios, existiendo una discriminación positiva para que la mayor cantidad posible de los empleos generados fueran ocupados por quienes hubieran sido clasificadores.

Por su parte, el subsecretario de economía, Pablo Ferreri, en la presentación conjunta con integrantes de Dinama, sostuvo que la aprobación del proyecto impactaría económicamente, ya que “*cada vez va a ser más difícil comerciar o recibir inversiones si no se cumple con determinados aspectos de preservación medioambiental.*”⁵⁶

Respecto al rol y papel de la sociedad civil, Nario afirmaba que en el proyecto se incluía la información, la educación y la participación pública, pues era imprescindible un fuerte involucramiento de las personas para el éxito de los proyectos implementados

⁵³ Alicia Torres, CMACS, Distribuido N° 2877, 22 de octubre de 2008; y Alejandro Nario, Distribuido N° 1468, 4 de abril de 2018.

⁵⁴ Alicia Torres, CMACS, Distribuido N° 2877, 22 de octubre de 2008.

⁵⁵ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 926, 10 de agosto de 2016.

⁵⁶ Pablo Ferreri, CMACS, Distribuido N° 2523 31 de julio de 2019.

en el marco de esta Ley⁵⁷. Agregando como conocimiento derivado de la aplicación de la ley de bolsas plásticas, que el cambio de conducta, más allá de otros elementos, puede ser provocado por el establecimiento de desestímulos materiales⁵⁸.

5.3.4 ¿Cómo se articulan en el tiempo la participación de estos tres actores?

Una vez analizados los discursos y la participación individual de los tres actores identificados como centrales en los procesos legislativos vinculados al tema residuos, es pertinente abordar como estos interactuaron entre sí a lo largo del periodo estudiado. Presentamos aquí, un resumen del análisis que se encuentra en el Documento Complementario de Análisis, Capítulo 7, p. 124 - 130.

Como ya quedó planteado, identificamos seis procesos legislativos en los cuales las comisiones parlamentarias respectivas estudiaron y recibieron a distintos actores interesados en participar e influir en el resultado de los mismos.

Más allá de lo cual, profundizaremos en las interacciones planteadas en tres de estos procesos parlamentarios, los vinculados a los Envases y Embalajes (EyE) de uso masivo (PLENRJA, PLLEPE, PLGIRPE), los que debido a esta última característica, tienen un alcance legal muy amplio de empresas de los más diversos ramos, siendo por tanto considerados como proyectos de ley estratégicos por parte de los actores analizados.

Por otra parte, respecto a los procesos parlamentarios vinculados al uso de bolsas plásticas y sus residuos, en la sección “La gobernanza ambiental en el tema residuos”, se mostró colateralmente, parte de los conflictos y los acuerdos que se produjeron entre representantes empresariales y la Dinama durante los mismos, así como los enfoques y procedimientos que priman en la concepción gubernamental al interactuar con organizaciones del ámbito privado.

En este punto, parece adecuado introducir para analizar las relaciones e interacciones que se dieron los procesos parlamentarios estudiados entre estos actores identificados como relevantes con los diversos parlamentarios que integran las comisiones de ambiente de ambas cámaras, la conceptualización que presenta Vallés (2000), la cual consta de tres esquemas: Líneas (Visión lineal y muy simple del proceso), Triángulos (Triángulo de hierro) y Redes (Figura de Red o trama de actores).

En nuestro análisis, surgió como pertinente concentrarnos en el denominado

⁵⁷ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 2021, 8 de agosto de 2018.

⁵⁸ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 2523, 31 de julio de 2019.

Triángulos, que identifica tres actores colectivos principales, que forman un “triángulo de hierro”, los que controlan la producción y la aplicación de las políticas. El cual está conformado por tres actores: *“el grupo o grupos de interés más directamente afectados por la problemática que se trata de regular, los representantes parlamentarios más estrechamente vinculados con el asunto, y [...] los miembros directivos de la burocracia que lo siguen y conocen más de cerca.”* (Vallés, 2000, p. 389)

Este autor nos advierte que este esquema corresponde a la interpretación neo-corporatista de la política que predominaba en algunos países occidentales desde hacía cuarenta años, en el que algunos grupos de interés y algunos sectores (parlamentarios, ejecutivos) de las instituciones públicas controlarían de hecho los acuerdos políticos fundamentales, cuestión que no se condice con el funcionamiento institucional uruguayas, sin embargo el esquema de “Triángulo de Hierro” utilizado en forma más laxa es adaptable al caso analizado.

Comenzamos por tanto, por examinar en conjunto los dos primeros procesos señalados (PLENRJA, PLLEPE), ambos iniciados con proyectos que intentaban imponer restricciones al uso de envases descartables. Solo el segundo de ellos provocó la reacción reactiva del Poder Ejecutivo⁵⁹, el que consensuó posiciones con los representantes empresariales y envió un proyecto de ley sustitutivo, proceso que podemos analizar a partir del esquema del “Triángulos de Hierro”.

La Cámara de Industrias hizo acto de presencia en las comisiones parlamentarias que estudiaban estos dos proyectos, en el caso del de Amaro Cedrés, apostaron a la invisibilidad de la iniciativa una vez comprobada la falta de apoyo político con que contaba la misma; mientras en el segundo caso, el convencimiento de que el tema ya estaba instalado en la agenda pública, determinó que la CIU elaborara un proyecto alternativo⁶⁰.

Por parte del MVOTMA-Dinama, si bien en noviembre de 2000, un mes después de la presentación del PLENRJA, el director de Dinama, Daniel Sztern, manifestó una predisposición positiva, en términos generales, hacía esta propuesta; la renuncia de este

⁵⁹ Vallés (2000) sostiene la existencia de “estilos políticos”, los cuales se diferencian en los modos de elaboración y aplicación de las políticas públicas, definiéndolos en función de dos variables, la primera refiere si la iniciación de una política determinada es de carácter reactivo (responde a una crisis abierta) o anticipativa (se adelanta al posible estallido de una crisis), y la segunda indica la relación existente entre los principales actores: en unos casos, un actor domina el escenario y tiende a imponer su posición, mientras que en otros una pluralidad de actores se esfuerzan por encontrar un compromiso. De esta combinación bivariada surgen un esquema de cuatro estilos: anticipativo–consensuado; reactivo–consensuado; anticipativo–impositivo; y reactivo–impositivo.

⁶⁰ Oscar Rufener, presidente de la CMA CIU, CMACS, Distribuido N° 2175, 2 de junio de 2003

a su cargo en junio de 2001, determinó el bloqueo de todo posible apoyo al proyecto desde tiendas ministeriales.

En cuanto a la actitud respecto al proyecto presentado por Gargano-Xavier, Dinama a través de su director de entonces, Aramis Latchinian, lo desestimó, argumentando que las autoridades de Dinama habían entendido, erróneamente, que los legisladores lo habían dejado de lado para adoptar el alternativo elaborado por CIU⁶¹. Maniobra que formó parte de su alineamiento con esta organización, con la cual en paralelo se reunía y de la cual utilizaron de base su proyecto para elaborar el PLLEPE, un proyecto reactivo-consensuado (Vallés, 2000), que tenía como principal cometido apuntalar y ampliar el programa de recuperación de envases elaborados por socios de la CIU y llevado adelante por la empresa Transforeco SRL⁶².

Por su parte Cempre, participó en el proceso iniciado por el proyecto de Gargano-Xavier, apoyando la alianza Dinama-CIU, presentando correcciones al articulado del PLLEPE y proyectando la aplicación futura de la ley a aprobarse⁶³.

La gestación de la Ley de Envases presenta el funcionamiento de la alianza autoridad ambiental – empresarios, o sea Dinama – CIU – Cempre, donde se ve que si bien en el proceso legislativo participaron todos los actores pertenecientes al esquema del “Triángulo de Hierro”: legisladores, grupos de interés empresarial y miembros directivos de la burocracia estatal; la influencia y participación de los actores no es igualitaria, la alianza entre los grupos de interés empresarial y los miembros directivos de la burocracia gubernamental ambiental fueron los que en definitiva definieron (ignorando o incluso mutando los proyectos parlamentarios) el rumbo de los procesos⁶⁴.

Sin embargo, con el ascenso del Frente Amplio en 2005 al gobierno nacional, se produjo un resquebrajamiento de la alianza entre Dinama y CIU, en gran parte por las innovaciones que el Poder Ejecutivo, desde fines de 2005, planteó que debía contener el

⁶¹ Aramis Latchinian, CMACS, Distribuido N° 2197, 9 de junio de 2003.

⁶² Aramis Latchinian, CMACS, Distribuido N° 2523, 3 de noviembre de 2003.

⁶³ Ana L. Arocena, secretaria ejecutiva de Cempre, CMACS, Distribuido N° 2753, 31 de mayo de 2004.

⁶⁴ Durante el proceso de elaboración de la Ley N° 19.655 *Uso Sustentable de Bolsas Plásticas*, el esquema del “Triángulo de Hierro” funcionó de la siguiente manera: una vez que los legisladores de la CMACS, al apoyar el proyecto elevado por Bordaberry, mostraron su determinación de aprobar una propuesta legislativa que regulara el uso de Bolsas Plásticas, el Ejecutivo modificó su voluntad inicial, presentando un proyecto alternativo, el cual contenía la mayoría de las propuestas del anterior, pudiéndose calificar al mismo de reactivo-impositivo, de acuerdo al modelo bivariado presentado por Vallés (2000). Sin embargo, ya con media sanción legislativa del proyecto, el Ejecutivo abrió la negociación a algunos grupos de interés empresariales, con el fin de acordar ajustes al sistema de regulación propuesto, elaborando una iniciativa reactiva-consensuada, estableciendo una alianza que incluyó la participación de una delegación conjunta de autoridades gubernamentales y sectores empresariales ante la comisión parlamentaria que estudiaba el proyecto, alianza que estableció las condiciones futuras de uso en Uruguay, de una gran fracción de las bolsas plásticas de uso masivo.

decreto reglamentario respecto a la ley aprobada. Se trataba de dos requisitos que la ley no contemplaba: por un lado, que los puestos de trabajo generados en los planes de gestión debían ser cubiertos por aquellos que con anterioridad se desempeñaban informalmente como clasificadores de residuos, y por otro, que la recuperación de envases se realizara a través de circuitos de recolección “*limpios, eficientes y seguros*”. A lo que se suma, que en el grupo de trabajo creado por Dinama en diciembre de 2005 para reglamentar la Ley de Envases, no se encontraba invitado a participar el Cempre.

Una vez aprobado el Decreto N° 260/007, el 23 de julio de 2007, la CIU asumió para sí, con el imprescindible consentimiento de Dinama, la administración del Plan Central de Gestión de Envases, plan financiado por todas las empresas alcanzadas por la ley, fueran o no asociadas a la gremial, por lo que pasó a tener la llave de la gestión de la aplicación de la Ley N° 17.849, lo que además le permitió consolidar y financiar el grupo de trabajadores de su Comisión de Medio Ambiente. Posteriormente, en setiembre de 2011, la Cámara de Industrias resolvió cambiar de figura jurídica, pasando la administración al Fideicomiso PGE–CIU, teniendo como fiduciario a ASINUR SA, una empresa cuyo paquete accionario pertenecía enteramente a la CIU y que fue creada para administrar el Plan⁶⁵.

En este marco, manifestando un profundo descontento sobre la gobernanza descrita y sobre los resultados de la aplicación de la Ley de Envases, es que el MVOTMA–Dinama, presentó en junio de 2018 el PLGIRPE.

Durante el proceso legislativo del proyecto, fundamentalmente en las presentaciones de sus delegaciones ante las comisiones de ambas cámaras, enfrentaron posiciones, la Dinama por una parte y los empresarios por otra, estos representados en primer lugar por CIU, sus gremiales asociadas y Cempre. Las diferencias surgieron respecto a: por un lado, la valoración de cómo y cuánto reflejaba el PLGIRPE lo discutido y elaborado desde 2016 en el “*grupo de trabajo interinstitucional*” creado a los efectos en Cotama⁶⁶; por otro lado, que instrumento económico de gestión de residuos era

⁶⁵ Fideicomiso organizado por CPA/Ferrere, consultora que presentó como razón para optar por esta herramienta, el hecho de que la responsabilidad de las empresas alcanzadas por la ley quedaba jurídicamente limitada al monto de dinero que tuvieran que aportar, aislando su patrimonio del fiduciario, cuya única responsabilidad es por el patrimonio que le toca administrar, debiendo cumplir estrictamente con las instrucciones establecidas en el contrato. <http://www.pge.com.uy/innovaportal/v/42486/11/innova.front/presentacion-del-fideicomiso-pge---ciu.html> Visitado: 20/10/2019.

⁶⁶ De acuerdo al discurso de las autoridades gubernamentales, el PLGIRPE era el resultado del proceso de discusión y elaboración desarrollado desde 2016 por parte del “*grupo de trabajo interinstitucional*” creado a los efectos en Cotama, lo que hacía que dicho proyecto respondiera a un modelo anticipativo–consensuado; sin embargo, los discursos desplegados por varios de los actores participantes de dicho proceso, respecto a que el proyecto de ley presentado no se correspondía con lo discutido y acordado en

adecuado aplicar en este caso (el principio Contaminador-pagador o Responsabilidad Extendida del Productor), por lo tanto, con que herramientas se debía contar (impuesto específico u obligación de cumplimiento de metas y planes acordadas con autoridades y gestionados de forma autónoma por parte de aquellos alcanzados por la ley); también, cual debía ser el formato jurídico específico para administrar los fondos destinados a los planes de gestión (Fideicomiso Público versus Fideicomiso Privado); y todo lo relacionado a cómo se entendía y quién debía financiar qué, de la inclusión social de clasificadores.

Por lo que la CIU, conjuntamente con Cempre, durante el proceso parlamentario del PLGIRPE además de plantear que este proyecto no reflejaba lo realizado en el grupo de trabajo de Cotama⁶⁷, defendieron no solo la REP como instrumento económico de gestión⁶⁸, sino también plantearon la necesidad de que el modelo “evolucionara” hacia el de REP total⁶⁹, dejando atrás la supuesta gobernanza público-privado surgida de la aplicación de la Ley de Envases⁷⁰ a la cual responsabilizaban de las “debilidades” e ineficiencias del Plan de Gestión de Envase que se desarrollaba⁷¹. Abogaban además, dentro del modelo jurídico Fideicomiso, porque este mantuviera la condición de Privado y que continuara el Fideicomiso ASINUR SA administrando los fondos que ellos consideraban suyos, por tanto privados⁷². El otro tema importante en discusión, era sobre qué debía abarcar la inclusión social de clasificadores, en este caso, entre otros planteos, se llegó incluso a hablar de un modelo compartido de REP donde la inclusión fuera costeadada con fondos públicos⁷³.

Por su parte, el Poder Ejecutivo defendió su PLGRIPE, planteando que este era el resultado de lo elaborado en el “*grupo de trabajo interinstitucional*” creado en el marco de Cotama⁷⁴; sosteniendo que debía aplicarse el principio Contaminador-pagador⁷⁵, debido al fracaso mostrado por la REP⁷⁶ para esta fracción de Residuos Especiales (RREE)⁷⁷. Planteando la necesidad de financiar, a través de un impuesto⁷⁸, los planes

esa instancia, lo hacen más cercano a un modelo anticipativo-impositivo.

⁶⁷ Federico Baraibar, CVTMACR, Acta N° 91, 4 de setiembre de 2019.

⁶⁸ Cynthia Lima, Integrante de la CMA CIU, CVTMACR, Acta N° 90, 3 de setiembre de 2019.

⁶⁹ Federico Baraibar, CVTMACR, Acta N° 91, 4 de setiembre de 2019.

⁷⁰ Federico Baraibar, CVTMACR, Acta N° 91, 4 de setiembre de 2019.

⁷¹ Cynthia Lima, CVTMACR, Acta N° 90, 3 de setiembre de 2019.

⁷² Juan Carlos De León, presidente de la CMA CIU, CMACS, Distribuido N° 2094, 29 de agosto de 2018.

⁷³ Isabelle Faucher, expositora internacional - Cempre, CMACS, Distribuido 2184, 31 de octubre de 2018.

⁷⁴ Alejandro Nario, CVTMACR, Acta N° 91, 4 de setiembre de 2019.

⁷⁵ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 2021, 8 de agosto de 2018.

⁷⁶ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 2520, 24 de julio de 2019.

⁷⁷ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 2520, 24 de julio de 2019.

departamentales para la recolección selectiva de estos residuos especiales⁷⁹, además de que los fondos obtenidos del cobro de dicho impuesto deberían ser administrados por un Fideicomiso Público, el que en el transcurso del proceso parlamentario incorporó a su gobernanza, con la anuencia del gobierno, a la CIU y el PIT-CNT⁸⁰.

Se destaca, que al cierre de la discusión en la CVTMACR, Alejandro Nario, dejó entrever un nuevo tipo de alianza, la de Dinama con el Congreso de Intendentes a nivel político partidario, al afirmar que el PLGIRPE estaba acordado y respaldado partidariamente por las tres fuerzas políticas (Partido Nacional, Partido Colorado y Frente Amplio) que tenían representación en el Congreso de Intendentes, las que habían designados directamente a técnicos para trabajar en la propuesta en función de su filiación partidaria⁸¹.

Puede ponerse en duda que dicho acuerdo partidario fuera refrendado más allá del ámbito del Congreso de Intendentes, si se presta atención tanto a discursos como el de Castaingdebat en el pleno del Senado cuando se aprobó la Ley GIR (*“tal vez después de octubre tengamos la posibilidad de mejorar esta iniciativa”*⁸²), como al voto negativo de legisladores de la oposición a algunos artículos de la ley, fundamentalmente los vinculados a los instrumentos para recaudar los fondos para financiar los planes.

A esto se suma la posible recomposición, con el cambio de gobierno, de la alianza autoridad ambiental – empresarios en el tema residuos, ya que si bien antes de asumir las nuevas autoridades anunciaban que tenían en carpeta implementar un mecanismo similar al de depósito que se utiliza con los envases retornables⁸³, posteriormente

⁷⁸ Alejandro Nario, CVTMACR, Acta N° 91, 4 de setiembre de 2019.

⁷⁹ Marisol Mallo, CMACS, Distribuido N° 2021, 8 de agosto de 2018.

⁸⁰ *“La Cámara de Industrias y el PIT-CNT, a pedido de esta propia comisión, han sido incorporados al fideicomiso; por lo tanto, todos los manejos de fondos públicos van a poder ser transparentes y controlados por los sectores. Eso nos parece bien; fue votado en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo y nos pareció una muy buena decisión de esta comisión.”* (Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 2520, 24 de julio de 2019)

⁸¹ *“Va a haber un plan nacional y planes departamentales con una instrumentación gradual. Vamos a definir con los gobiernos departamentales cómo se va a aportar en su territorio a la gestión de una fracción de los residuos, que son los especiales incluidos en el IMESI; no de todos. Entonces, cada intendencia, va a operar en función de su realidad, y acá fuimos muy cautos, porque cabe aclarar que esto lo trabajamos con tres técnicos, quienes además tenían representatividad partidaria, puesto que los designó el Congreso de Intendentes para trabajar con nosotros.”* (Alejandro Nario, CVTMACR, Acta N° 91, 4 de setiembre de 2019)

⁸² Armando Castaingdebat, CS, Diario de Sesiones N° 23, 13 de agosto de 2019.

⁸³ *“En los hechos, el consumidor tendrá la libertad de tirar el envase, si lo quiere, o irlo a devolver. ‘Si quiere recuperar los pesos que puso, los debe llevar a algún centro de cambio’, explicó Amarilla, quien niega que se trate de un impuesto. El criterio será similar al que hoy se usa con los envases retornables. ‘Después la empresa lo procesará y lo volverá a la cadena productiva’, afirmó Amarilla.”* (Nuevo Ministerio de Ambiente proyecta tasa que deberá pagar quienes compren envases, El País, 11 de agosto

resolvieron apostar por una estrategia de REP en la materia, aunque esto se encuentra fuera del alcance temporal de esta investigación⁸⁴.

5.4 La categoría Clasificador, indicador de la Dimensión Social del Desarrollo Sustentable

Nos proponemos en esta sección examinar la capacidad que presentaron las políticas públicas desplegadas en el periodo, de alcanzar la “*equidad para las presentes generaciones*”, tomando como indicador para aproximarnos al tema a los clasificadores, analizando tanto el tratamiento discursivo que se le da a esta población en la elaboración de la legislación vinculada al tema residuos, como en la normativa misma.

Del microanálisis realizado a partir de la codificación abierta, emergieron en la categoría Clasificadores, varias subcategorías, dos de las cuales nos resultaron más relevantes a los objetivos de la investigación. La primera tiene que ver con el reconocimiento, vinculado no solo a cómo se los nombra (hurgadores, clasificadores, recicladores, recolectores; teniendo hurgador una connotación negativa para ellos), sino también a las actitudes y evaluaciones que los enunciantes presentan respecto a esta población; la segunda refiere a cómo es visualizado por parte del resto de los actores sociales su trabajo (en lo que respecta, tanto a considerarlo o no, como un *trabajo genuino*⁸⁵; como a considerarlo y transformarlo en un *trabajo digno o decente*⁸⁶ de acuerdo a las definiciones de OIT) y su función social (un continuum que va desde *problema ambiental a agente ecológico*), parte de lo cual fue explorado anteriormente al abordar la subcategoría reconocimiento, en el análisis de sentimientos realizado.

de 2020) <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/nuevo-ministerio-ambiente-proyecta-tasa-deberan-pagar-quienes-compren-envases.html> Visitado: 10 de octubre de 2021.

⁸⁴ “Tenemos que pensar en el tema ambiental, pero sin duda que la economía es fundamental y en este momento que vive el país y el mundo no nos parece el camino a recorrer”, dijo el subsecretario del Ministerio de Ambiente, Gerardo Amarilla, y aseguró que el gobierno está buscando alternativas para que no se implemente el impuesto a los envases plásticos no retornables. Este impuesto estaba incluido en la ley de envases que se aprobó en 2019 y tenía fecha de inicio para diciembre de este año. Según informa Telemundo, Amarilla dijo que se apelará a ‘la responsabilidad extendida del productor y a la conciencia de la población y el cambio cultural’ necesario en lo relacionado al reciclaje.” (Gobierno busca alternativas para evitar impuesto a envases de plástico no retornables, El País, 17 de agosto de 2021) <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/gobierno-busca-alternativas-evitar-impuesto-envases-plastico-retornables.html> Visitado: 10 de octubre de 2021.

⁸⁵ “Trabajo genuino”, un trabajo conceptualizado como sinónimo de un trabajo verdadero, auténtico, acreditado, legítimo y/o real.

⁸⁶ Trabajo digno o trabajo decente: “Consiste, en el sentido y alcance que le da la OIT, en un trabajo de calidad aceptable, realizado en un ambiente de acatamiento pleno y efectivo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo –libertad sindical, derecho de negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación– donde se promueva el diálogo social y el tripartismo, y las personas se encuentren amparadas por un sistema de protección social.” (Supervielle y Zapirain, 2009, p. 98)

Otra importante subcategoría que emergió, pero para la cual no realizamos un análisis específico debido a que en su mayor parte se solapaba con los realizados para las dos categorías anteriores, así como también con los análisis realizados sobre los discursos de los diversos actores, en especial el de los empresarios, es la que tiene que ver con la identidad profesional, la que se encuentra en disputa con algunas otras con las que comparte parte de sus actividades, como ser: los recicladores (sobre todo los de pequeños porte), los trabajadores de empresas gestoras de residuos, así como los propios gestores de residuos.

5.4.1 Clasificadores, hurgadores o las distintas formas de denominar y reconocer al otro

La primera subcategoría emergente en el análisis de la categoría Clasificadores tiene que ver con su Reconocimiento. El Reconocimiento es un mecanismo solidario de integración social, consistente en un “*sentimiento del propio valor*” que permite la autorrealización práctica de los individuos a partir de desarrollar la autoconfianza, el autorrespeto y la autoestima⁸⁷. Para lograr una ininterrumpida autorrealización, los individuos necesitan de una valoración social dada a través de relaciones de reconocimiento recíproco, que le permitan referirse positivamente a sus cualidades y facultades concretas. Marco de orientación simbólicamente articulado, abierto y poroso, donde se formulan objetivos y valores éticos, cuyo conjunto es evidencia cultural de una sociedad. Ese autoentendimiento cultural y la concomitante cooperación en la realización de esos valores socialmente definidos, presupone una vida social cohesionada (Honneth, 1997).

A partir de la recuperación democrática sucedida en Uruguay a mediados de los ochenta del siglo pasado, impulsados por el sacerdote salesiano “*Padre Cacho*”⁸⁸, quienes vivían de la recuperación de residuos, los cuales eran denominadas *Hurgadores*, término que consideraban denigrante⁸⁹, exigiendo el reconocimiento de la legitimidad de su co-presencia, adoptaron el nombre y el concepto de *Clasificadores* como su presentación identitaria, a lo que fueron sumando con el paso del tiempo, para

⁸⁷ Honneth (1997) plantea una tripartición en las formas de reconocimiento intersubjetivo: Amor, Derecho y Solidaridad. Tres esferas separadas de la reproducción social, que ya en Hegel se encuentran “*coordinadas con el correspondiente concepto de persona, en el sentido de que, con cada estadio de sentido recíproco, crece la autonomía subjetiva del singular.*” (p. 116)

⁸⁸ Rubén Isidro Alonso (Montevideo, 15 de mayo de 1929 – 4 de setiembre de 1992), sacerdote salesiano.

⁸⁹ Supervielle (2020) plantea que es en la “*dupla reconocimiento-menosprecio*” donde se juega el estado de uno de los lazos más profundos de la construcción de nuestra sociedad en el Siglo XXI, dado que el reconocimiento constituye “*la medida de la convivencia existente en la sociedad*”.

reivindicar su profesión, el concepto de agentes ecológicos o ambientales.

Para abordar este tema, tomamos como centro la forma como se los denomina y la valoración sobre los mismos que acompaña dicha enunciación. Para ello realizamos una codificación automática con el programa ATLAS.ti 7® de cuatro códigos: Clasificador, Hurgador, Recolector y Reciclador⁹⁰, en cada uno de los documentos del corpus, solicitando conjuntamente la cita de toda la oración que contiene dicha palabra, lo que además nos permitió supervisar la codificación abierta realizada anteriormente con MAXQDA 10® de estos conceptos.

La lectura de las citas que acompañan los códigos para estos cuatro conceptos, nos permitió depurar los mismos, eliminando aquellos que referían por ejemplo a nombres de organizaciones, o que consistían en párrafos de artículos de las leyes a estudio, reduciendo el número de códigos a 206 para clasificadores, 35 para hurgadores, 4 para recolectores y 4 para recicladores. Por otro lado, nos permitió posteriormente no sólo identificar a los actores individuales y las organizaciones que estos representaban, sino realizar un análisis de sentimiento para conocer las actitudes y evaluaciones de los enunciantes respecto a esta población.

En el análisis de los datos, el que se incluye en el Documento Complementario de Análisis, Capítulo 8, p. 131 - 143, nos permitió visualizar que en octubre de 2000, durante la discusión parlamentaria del proyecto del diputado Juan Justo Amaro referente a Envases y Embalajes, el propio diputado Amaro, nombra entre los actores que quiere incluir en el sistema que piensa instrumentar, a “*los recolectores informales*”. En el mismo proceso legislativo, en noviembre de 2000, los “hurgadores” aparecen mencionados por primera vez (tanto por integrantes de la Comisión de Ambiente de la CIU, como por un legislador frenteamplista). Entre 2003 y 2004, durante el proceso de aprobación de la Ley de Envases nuevamente surgen nombrados por parte de actores con similares características, bajo esta denominación.

El término clasificador aparece por primera vez en el corpus documental estudiado, emitido en dos oportunidades desde el Poder Ejecutivo en el decreto que reglamentó la Ley de Envases, de julio de 2007. Denominación que fue reiterada por este actor, dos veces en el Plan de Acción de Bolsas Plásticas (PAEGSBP), de setiembre de 2009,

⁹⁰ Realizamos una codificación automática de cuatro códigos: Clasificador (clasificador*, incluye clasificador, clasificadora, clasificadores y clasificadoras) (262 citas), Hurgador (hurgador*, incluye hurgador, hurgadora, hurgadores) (35 citas), Recolector (recolector*, incluye recolector, recolectores) (9 citas) y Reciclador (reciclador*, incluye reciclador, recicladores) (109 citas).

además de treinta y una veces, en el Mensaje y Proyecto de Ley GIR, de junio de 2018.

Por otro lado, tanto en 2008, como en 2016, en oportunidad de la discusión de los proyectos de ley vinculados a bolsas plásticas, tanto en el presentado por varios legisladores del Frente Amplio, como en el presentado por Bordaberry, un senador diferente del FA en cada proceso, nombró una vez el término hurgador. En tanto, en la CMACS, el 20 de junio de 2018, durante la discusión del PLBPPB, distintos integrantes del grupo de recicladores, fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas plásticas, utilizaron, considerándolo como sinónimo de clasificador, por última vez en el corpus documental investigado, dicho término.

En mayo de 2016, representantes de Cempre, Baraibar e Iturralde, habían inaugurado desde el punto de vista discursivo, o sea no considerando los documentos elaborados por el Poder Ejecutivo, la utilización de la denominación Clasificador para esta población, término que a partir de junio 2018 es prácticamente el único utilizado⁹¹.

La excepción a lo señalado en el párrafo anterior, está dado por el legislador nacionalista Armando Castaingdebat, el cual ingresó tanto al plenario de la Cámara de Senadores como al de Representantes, durante las sesiones de aprobación de la Ley GIR, para sostener que existe una alteridad entre las categorías Hurgador y Clasificador, donde estos últimos serían el resultado de un proceso de transformación y ascenso social de aquellos, producto de que las mejoras ocurridas en sus condiciones de vida y trabajo, les permitirían ya no ser *“quienes viven de la basura”*; además dicho proceso debería continuar con la transformación ascendente en la escala social de algunos de ellos, con su pasaje a Empresarios⁹². (Ver: Tabla 5 y Tabla 6)

⁹¹ Al respecto de esto último, además del término “hurgador”, encontramos tres nuevas enunciaciones de los términos “recolectores” y otras cuatro de “recicladores”. Baraibar en la sesión de mayo de 2016 utilizó la expresión “recolectores urbanos”; en octubre del 2018, la consultora internacional presentada por Cempre, Faucher, en un mismo párrafo habla de “inclusión de recolectores” y de “apoyo a los clasificadores”; en setiembre de 2019, el sindicalista de la bebida Richard Read, los nombra “recolectores”. Son nombrados como “recicladores” en agosto de 2018, por la senadora Asiain y por el senador Garín y en setiembre de 2019, por el representante de la CIU, Juan Carlos De León; mientras que, en ese mismo mes, el diputado Gandini, los nombra como “recicladores informales”.

⁹² *“El desconocimiento es mayor aún en aquellos que dicen que quienes viven de la basura en el Uruguay son clasificadores. No tengamos miedo de decir lo que realmente son quienes viven de la basura en Uruguay y en el mundo: son hurgadores. Clasificadores son los que intervienen en la etapa siguiente y, afortunadamente, en el Uruguay hay muy buenos ejemplos de hurgadores a quienes se los ha logrado transformar en clasificadores. También hay etapas posteriores. (...) En Flores, hoy no hay hurgadores; en Flores, hoy hay clasificadores. Se los educó, se los ayudó a agregar valor a lo que hacían, se los insertó en el mercado laboral, se los capacitó, se les enseñaron hábitos de convivencia y de salud, y hoy integran una clase social que se siente orgullosa.”* (Armando Castaingdebat, Cámara de Representantes, 11 de setiembre de 2019, Diario de Sesiones N° 4252).

Tabla 5: Frecuencia porcentual de menciones a clasificadores y hurgadores por año y proceso						
año	Frecuencia		Frecuencia porcentual			Proceso
	clasif.	hurg.	Clasif.	hurg.	total	
2000		6	0,00%	17,14%	2,49%	PLENRJA
2003		3	0,00%	8,57%	1,24%	PLLEPE
2004		1	0,00%	2,86%	0,41%	PLLEPE
2007	2		0,97%	0,00%	0,83%	DRREELE
2008		1	0,00%	2,86%	0,41%	PLBPFA
2009	2		0,97%	0,00%	0,83%	PAEGBP
2016	6	1	2,91%	2,86%	2,90%	PLBPPB
2018	10	11	4,85%	31,43%	8,71%	PLBPPE
2018	107		51,94%	0,00%	44,40%	PLGIRPE
2019	79	12	38,35%	34,29%	37,76%	PLGIRPE
total	206	35	100%	100%	100%	

Tabla 6: Frecuencia de menciones a clasificadores, hurgadores, recolectores y recicladores por año														
Año	Frecuencia				Frecuencia porcentual					Frecuencia % acumulada				
	cl.	hur.	recol	recic	cl.	hur.	recol	recic	Total	cl.	hur.	recol	recic	Total
2000		6	1		0,00%	17,14%	25%		2,81%	0,00%	17,14%	25%	0%	2,81%
2003		3			0,00%	8,57%			1,20%	0,00%	25,71%	25%	0%	4,02%
2004		1			0,00%	2,86%			0,40%	0,00%	28,57%	25%	0%	4,42%
2007	2				0,97%	0,00%			0,80%	0,97%	28,57%	25%	0%	5,22%
2008		1			0,00%	2,86%			0,40%	0,97%	31,43%	25%	0%	5,62%
2009	2				0,97%	0,00%			0,80%	1,94%	31,43%	25%	0%	6,43%
2016	6	1	1		2,91%	2,86%	25%		3,21%	4,85%	34,29%	50%	0%	9,64%
2018	117	11	1	2	56,80%	31,43%	25%	50%	52,61%	61,65%	65,71%	75%	50%	62,25%
2019	79	12	1	2	38,35%	34,29%	25%	50%	37,75%	100%	100%	100%	100%	100%
Total	206	35	4	4	100%									

En cuanto a las valoraciones de los enunciantes, los “sentimientos” expresados respecto a esta población, nos encontramos que entre noviembre de 2000 y marzo de 2016, las escasas referencias a estos están cargadas en su mayoría de valoraciones negativas referidas tanto a su contribución social y productiva, como a su aporte a la limpieza de la ciudad. Estas valoraciones no se muestran correlacionadas en función de la denominación utilizada para nombrarlos, sino en función tanto de los intereses particulares de los hablantes, como del sentido común de lo políticamente correcto.

En octubre de 2000, Amaro valoró positivamente a los “recolectores informales”, incluyéndolos entre los actores del sistema que integraban su propuesta. Mientras la CIU, en el siguiente mes, lo hizo negativamente, en función de resaltar las virtudes del plan que ejecutaba en el marco del Convenio de Residuos Plásticos, valoración que se

modificó tres años después, cuando un representante de Ecopet, empresa que valorizaba los materiales recuperados por el Convenio antes nombrado, resaltaba su función social, ya que habían pasado a ser un factor relevante en los porcentajes de recuperación obtenidos por este programa.

Encontramos de parte de los empresarios, que más allá de esa primera valoración negativa, solamente en otra ocasión presentaron “sentimientos” negativos, los cuales están dados por AUIP, que en junio de 2019 cuestionaba que se aplicara “discriminación positiva” a los clasificadores, relegando según ellos a los trabajadores de sus emprendimientos, que en su mayoría eran del mismo estrato social (de “zonas complicadas”, de “zonas marginales”).

Por su parte el Poder Ejecutivo en el Decreto N° 260/007, de julio de 2007, los considera positivamente y le otorga además una participación condicionada a la designación del Mides en la Comisión de Seguimiento de la Ley de Envases. Sin embargo, el mismo ejecutivo, en noviembre de 2009, en el PAEGSBP, plantea como negativo su papel respecto a la limpieza urbana⁹³. Posteriormente pueden calificarse de positivas, todas las expresiones emanadas de documentos del Poder Ejecutivo, así como de las declaraciones de sus miembros, respecto a los clasificadores en el período.

En el ámbito parlamentario los legisladores del FA mostraban “sentimientos” de valoración negativos entre el año 2000 y el año 2016, a excepción de Melgarejo que manifestaba una posición relativamente positiva hacia estos, al realizar una división entre “hurgador tradicional” y nuevos (2000), pero Gargano (2004), Cid (2008) y Agazzi (2016) presentan valoraciones negativas. A partir de 2018, las valoraciones de miembros de esta bancada son siempre de carácter positivo.

Dentro de la bancada del PN aparece la posición ya presentada de Castaingdebat de 2019, positiva hacia los clasificadores y negativa hacia lo hurgadores, o sea hacia “*aquellos que viven de la basura*”. Antes en 2018, Asiain, en dos oportunidades y Aviaga en una, los habían nombrado desde una visión positiva. Pero Gandini, en setiembre de 2019, lo hace negativamente, al plantear que en Montevideo, tres de las cuatro plantas gestionadas por “recicladores informales” habrían cerrado. (Ver: Tabla 7)

<p>Tabla 7: Menciones a clasificadores y hurgadores por tipo de organización y “sentimiento”</p>

⁹³ “Concientización a los clasificadores sobre las necesidades de mantener el entorno de los contenedores limpio.” Estrategia 4: Mejora de la gestión de residuos sólidos urbanos - Mejorar las condiciones de limpieza del entorno urbano – PAEGSBP. (MVOTMA – Dinama, PAEGSBP, setiembre de 2009)

Tipo de organización	Clasificadores		Hurgadores		Clasificad. y Hurgad.	
	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Poder Ejecutivo	63	2			63	2
Partidos Políticos	71		3	14	74	* 14
Empresarios	25	6	14	4	39	** 10
Sindicatos	39				39	
	198	8	17	18	215	26
Notas: * PP 14 (3 FA - 11 PN)						
** Empresarios 10 (6 AUIP - 4 Comisión de Medio Ambiente de CIU)						

El análisis nos permitió determinar que el grueso de las referencias a la población que vive de la recuperación de residuos⁹⁴ en los documentos a estudio, aparece concentrada en los años 2018 y 2019, 91% de las menciones a clasificadores u hurgadores se dieron durante la discusión y aprobación parlamentaria de los proyectos elevados por el Poder Ejecutivo respecto al Uso Sustentable de Bolsas Plásticas (8,7%) y la Gestión Integral de Residuos (82,2%).

En cuanto a los actores, encontramos que quienes mencionan el término clasificador en mayor porcentaje son el Poder Ejecutivo (31,5%) y los Partidos Políticos (34,5%), dentro de estos últimos, los legisladores del FA lo hacen un 29,6% y los del PN un 4,9% del total de menciones. El término Hurgador es utilizado en un 48,6 % por parte de los Partidos Políticos (31,4% del total son realizadas por legisladores del PN) y un 51,4% por el empresariado (31,4% del total son realizadas por integrantes del Colectivo de recicladores, fabricantes e importadores y distribuidores de Bolsas Plásticas). Respecto al agregado de las menciones a ambos términos, encontramos que, el 27% proviene del Poder Ejecutivo, el 36,5% a los Partidos Políticos (27,8% del total por parte de legisladores del FA) y 20,3% del empresariado. (Ver: Tabla 8)

Tipo de organización	Clasificadores		Hurgadores		Clas. y Hurg.	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Poder Ejecutivo	65	31,55%			65	26,97%
Partidos Políticos	71	34,47%	17	48,57%	88	36,51%
Empresarios	31	15,05%	18	51,43%	49	20,33%
Sindicatos	39	18,93%			39	16,18%
	206	100%	35	100%	241	100%

⁹⁴ Para el análisis tomamos solo en cuenta las referencias a las denominaciones “clasificadores” y “hurgadores”, ya que “recolectores” y “recicladores” son cuantitativamente residuales, 8 de 253 (3%), no alterando las tendencias generales.

También es de destacar que la Ley de Envases (N° 17.849), ley que benefició explícita y directamente a los clasificadores a partir de su reglamentación, otorgándole un papel central en sus planes de recuperación de envases, en toda su elaboración, discusión y aprobación, esta población no es considerada como un actor relevante, al punto que solo se encuentran cuatro menciones marginales a las soluciones planteadas, que nombran a los “hurgadores”.

Exceptuando Castaingdebat, el resto de los actores utiliza como sinónimos, los términos clasificador y hurgador, el legislador blanco, como quedó expresado, conceptúa estos términos, como referidos a diferentes categorías ocupacionales.

5.4.2 El punto de vista sobre los clasificadores de los principales actores que participaron en los procesos legislativos estudiados

La segunda subcategoría que emergió en el análisis de la categoría Clasificadores, es aquella que se relaciona con cómo son estos visualizados por el resto de los actores sociales que participaron en los procesos legislativos vinculados a los residuos, en lo que refiere a su trabajo, tanto, como un *trabajo genuino*, como un *trabajo digno*; y su función social, un continuum que va desde *problema ambiental* a *agente ecológico*.

Nos proponemos a continuación, explorar las visiones sobre los clasificadores, de las autoridades del gobierno nacional, de los legisladores y de los empresarios que tomaron la palabra para referirse al tema en el transcurso del periodo investigado.

5.4.2.1 ¿Cómo visualizaron a los clasificadores los gobiernos nacionales?

En los dos primeros periodos temporales que identificamos al inicio del análisis, los clasificadores no se encontraban en agenda como sujetos específicos a ser alcanzados por las políticas públicas que impulsaba el gobierno nacional. Al cierre del segundo periodo, en el año 2007, se produjo la irrupción de estos en la normativa nacional vinculada a residuos. En ese continuum que va desde problema ambiental a agente ecológico, los distintos gobiernos que se sucedieron a partir de este momento, tendieron a considerarlos y reconocerlos positivamente, excepción de ello, la visión que presentaba el Plan de Bolsas Plásticas (PAEGSBP) del año 2009.

Sin embargo, al cierre del periodo, durante el proceso de aprobación de la Ley GIR, los discursos y propuestas de los miembros del Ejecutivo, marcan un distanciamiento de

las propuestas de “*sustentabilidad social limitada*”, que se vieron impulsadas a partir del decreto reglamentario de la Ley de Envases.

Durante el primer mandato de Tabaré Vázquez, se produjo la incorporación en la regulación pública nacional vinculada a los residuos de la población clasificadora, elemento central de la Dimensión Social, en el tema residuos, del Desarrollo Sustentable.

En el Decreto N° 260/007, reglamentario de la Ley de Envases, del 23 de julio de 2007, el Poder Ejecutivo innovó no solo al nombrar por primera vez a los clasificadores en una normativa nacional de residuos, haciéndolo además bajo esta denominación, sino fundamentalmente al contemplar su integración y participación en una política pública sobre la temática⁹⁵. Este decreto, no solo reconoció la función social de estos, sino que al mismo tiempo buscó proporcionarle una actividad laboral que diluyera la tensión permanente de la que da cuenta Dimarco (2005)⁹⁶, entre trabajo digno o decente, y trabajo genuino, al contemplar no solo la formalización, sino la transformación y dignificación de su trabajo, a partir de que la recuperación de materiales debiera realizarse a través de “*circuitos de recolección limpios, eficientes y seguros*”.

Si bien el decreto integraba a dos delegados de las organizaciones de clasificadores en la Comisión de Seguimiento central creada a efectos de asesorar al MVOTMA en la aplicación de la Ley, estos debían ser designada por el Mides. Por lo que esta normativa, incorporaba la dimensión política de la representación, junto con la dimensión histórica de la distribución y la dimensión cultural del reconocimiento (Fraser, 2015), más allá que la representación se viera mediada por la voluntad del Mides.

Como reseñamos anteriormente, un enfoque opuesto presentó la Dinama, en su PAEGSBP de setiembre de 2009, al señalar específicamente a los clasificadores como un factor a controlar para mantener la limpieza urbana.

En el segundo mandato de Tabaré Vázquez se planteó como meta reformular la política vinculada a la gestión de una fracción de los residuos especiales, los envases y embalajes de uso masivo. En junio de 2018, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de

⁹⁵ “III) que en función de la situación socio-económica, el Poder Ejecutivo ha entendido conveniente viabilizar procesos de inclusión social en los sistemas de gestión de residuos de envases que se implementen, de forma que consideren adecuadamente a quienes los clasifican y se constituyan en una forma de apoyo a la generación de puestos de trabajo formales”. (Considerandos, Decreto N° 260-007)

⁹⁶ Dimarco (2005) señala que desarrollan el último eslabón de las actividades laborales “deseables”, aún con respecto a otros trabajos informales. Por lo que plantea la existencia de una “*tensión permanente entre la necesidad de reivindicar la actividad como un trabajo digno que deber ser reconocido socialmente, y la demanda de ‘trabajo genuino’, diferenciándolo del ‘trabajo cartonero’.*” (p. 24-25)

Ley de Gestión Integral de Residuos (PLGIRPE), que entre sus artículos incluía uno que derogaba la “Ley de envases”⁹⁷. El gobierno sostenía en su Exposición de Motivos, que la mirada integral del proyecto estaba dada, no sólo por los aspectos ambientales derivados de los residuos, sino también por integrar “*la compleja dimensión social asociada a la informalidad de los procesos de clasificación y reciclado*”, lo cual implicaba bastante más que la inclusión social de los clasificadores, ya que contenía entre sus medidas, el ordenamiento de la cadena de reciclado en un plazo de 3 años, desde la entrada en vigencia de la ley.

Con respecto a los clasificadores, incorporaba un proceso transitorio, en principio de 10 años prorrogable 5 años más, de inclusión social, laboral y productiva de estos, a quienes reconocía explícitamente como “*un actor clave en los procesos de reciclado y puesta en valor de residuos*”. Para ello proponía crear empleos dignos en la gestión de residuos que terminaran con el elevado número de clasificadores que realizan sus tareas informalmente “*en condiciones de alta vulnerabilidad y exclusión*”, planteando el apoyo al “*desarrollo de empresas de servicios en la gestión de residuos en forma de cooperativas y otras formas de asociación auto gestionada*”. Sin embargo, en los siguientes artículos no solo subordinaba el desarrollo de los colectivos de clasificadores en función y como sucedáneos de los sistemas de limpieza departamentales, sino que ponía en cuestión la posibilidad de que se hiciera efectiva la autonomía y autogestión del asociativismo de los clasificadores que se expresaba en el párrafo precedente, al tener que competir con variables como calidad y precio del servicio, más allá de las posibles ventajas que pudiera acumular en los items de integración de personal clasificador, con empresas nacionales y multinacionales de gestión de residuos⁹⁸.

Todo ello alejaba esta propuesta gubernamental, de los criterios de empoderamiento y gobernanza a través de la participación social que Foladori (2005) plantea que impulsan las más radicales propuestas de “*sustentabilidad social limitada*”.

El gobierno planteaba que la inclusión y formalización de los clasificadores propuesta, además de mejorar las condiciones laborales y los ingresos de estos, implicaba la solución de otros temas profundos, como lo son todos aquellos vinculados al hogar en tanto centro del trabajo de clasificación, entre dichos problemas, se

⁹⁷ El artículo en cuestión fue eliminado en la CMACS, durante el proceso de elaboración legislativo.

⁹⁸ Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo – GIR, CMACS, Distribuido 1919, 6 de junio de 2018.

encuentra la vivienda, el núcleo familiar mismo y la existencia de trabajo infantil⁹⁹. Al argumentar la transitoriedad de las medidas de discriminación positiva que se preveían, de 10 más cinco años, sostenía la optimista pretensión de que, con la aplicación de la ley, el “*problema social de la gente que vive y trabaja arriba de la basura*”, situación asociada a “*la problemática de la gestión de los residuos*”, pudiera ser resuelto. A los efectos de formalizar a los clasificadores en el sistema, priorizando su inserción “*de manera tal de traccionar hacia la formalidad*”, proponía desarrollar políticas de discriminación positiva en los llamados de clasificadores, de forma tal que “*la gente que hoy trabaja con la basura pueda hacerlo de otra manera*”, no solamente en los circuitos de residuos, sino que su actividad laboral incluyera otras áreas municipales, así como empresas privadas¹⁰⁰. Además, respecto a la disposición final de residuos, incluía la prohibición explícita del ingreso de clasificadores a los mismos.

Por otro lado, en setiembre de 2019, para legitimar el proceso previo de formulación de la ley en la Cotama, Nario resaltaba la presencia de los clasificadores en dicho proceso, señalado que entre los tres actores cuyas visiones se privilegiaron se encontraban “*los clasificadores agrupados en UCRUS y el PIT-CNT*”, los otros eran al CIU y el Congreso de Intendentes. “*Trabajamos fuertemente con los clasificadores y con el sector privado.*”¹⁰¹

5.4.2.2 ¿Cómo visualizaron a los clasificadores los legisladores?

Como ya quedó establecido, entre los años 1985 y 2016, la existencia misma de la población que vive de recuperar elementos de los desechos y su relación con dicho tema, paso en forma casi inadvertida para los legisladores a la hora de tratar temas vinculados al ambiente en general y a los residuos en particular. En este marco, solo se produjeron menciones puntuales, las cuales en general presentaban al “hurgador” como un problema, tanto ambiental, como para la limpieza urbana.

Los clasificadores irrumpieron en la agenda legislativa, como un sector social relevante y de necesaria consideración en aquellos procesos vinculados a la temática de los residuos, introducidos por el discurso de un colectivo de empresarios del ramo bolsas plásticas, recién en 2018, en el cierre mismo del tratamiento del PLBPPE.

En el tratamiento parlamentario del PLGIRPE, se produjo un extenso debate entre

⁹⁹ Marisol Mallo, CMACS, Distribuido 2021, 08 de agosto de 2018.

¹⁰⁰ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido 2021, 08 de agosto de 2018.

¹⁰¹ Alejandro Nario, CVTMACR, Acta 91, 04 de setiembre de 2019.

los legisladores sobre cómo definir la categoría clasificador, cuyo desarrollo y resolución surge como un claro indicador de las consideraciones últimas de los legisladores respecto a esta población. El 17 de octubre de 2018, se trató en la CMACS el articulado del capítulo VI, titulado “*De la inclusión de los clasificadores*”. El artículo 30, definía esta categoría de la siguiente forma:

“A los efectos de la presente ley, se consideran clasificadores a quienes tienen la recolección y clasificación de residuos como uno de sus principales medios de manutención, sea que operen en carácter informal, se encuentren en proceso de formalización en el marco de programas o iniciativas públicas o privadas, o formen parte de iniciativas formales autogestionadas.”

A lo que, la senadora Xavier, propuso acotar dicha definición:

“A los efectos de la presente ley, se considerarán clasificadores a las personas que realizan la recolección y clasificación de residuos como uno de sus principales medios de manutención”.

Ello llevó a la suspensión momentáneamente de la toma de la versión taquigráfica, para que posteriormente, a pedido de Daniel Garín, fueran desglosados y pasados para ser tratados en una sesión posterior, los artículos 30 y 31, con el fin de “*definir criterios en los procesos de inclusión.*”¹⁰² Finalmente, en la sección del 28 de noviembre de 2018 se votó, desplazándose la definición de Clasificador de residuos para el artículo 3, el cual contenía el conjunto de las definiciones generales de la ley respecto a varios conceptos. La nueva redacción propuesta fue:

“Clasificador de residuos: personas físicas que tienen la recolección y clasificación de residuos como uno de sus principales medios de manutención, sea que operen en carácter informal, se encuentren en proceso de formalización en el marco de programas o iniciativas públicas o privadas, o formen parte de iniciativas formales autogestionadas.”

Sobre esta definición, tres legisladores frenteamplistas plantearon introducir cambios a la misma. Garín, propuso acotar la definición para que dijera: “*hasta tanto su carácter informal se encuentre en proceso de formalización en el marco de programas de políticas públicas*”, argumentando que al pasar a personas jurídicas formalizadas, estos cambiarían de categoría, ya no serían clasificadores, sino “*Gestores de residuos*”. Por su parte, De León acotó “*que no sería bueno que una ley dijera que van a operar en carácter informal*”, por lo que propuso eliminar este carácter y Laguarda, planteó que de acuerdo a la redacción dada “*quedan excluidos aquellos que ya están formalizados*”. Lo que llevó en definitiva a que se votara, por unanimidad (5 en 5)¹⁰³, lo siguiente:

¹⁰² CMACS, Distribuido N° 2159, 17 de octubre de 2018.

¹⁰³ Los artículos que se relacionaban directamente con los clasificadores en el PLGIRPE, fueron votados en forma unánime en la CMACS.

“Clasificador de residuos: persona física que tiene la recolección y clasificación de residuos como uno de sus principales medios de manutención, sea que opere en carácter formalizado o se encuentre en proceso de formalización en el marco de programas de políticas públicas.”¹⁰⁴

Definición restrictiva que no reflejaba la situación de un sector caracterizado en todos sus niveles por la informalidad, razón por la cual no abarcaba a *“miles de personas que muchas veces terminan trabajando para un puñado de oligopolios que se aprovechan y benefician de su trabajo”*, *“conjunto de trabajadores vinculados al proceso de gestión de residuos”* que con la ley se buscaba *“promover, fortalecer, respaldar y dar cobertura”¹⁰⁵*.

Más allá de lo cual, si algo no estuvo en tela de juicio por parte del conjunto de los parlamentarios que tomaron la palabra durante el tratamiento del PLGIRPE, fue que los clasificadores cumplían *“una función social en esto, la que lógicamente tiene que ser elevada en su dignidad y en su consideración por la sociedad”*, debiéndose por tanto terminar con *“un estigma que hay en la sociedad respecto a ciertas tareas que hoy se realizan en nuestro país”¹⁰⁶*.

En este punto, en el análisis de los segmentos codificados aparecen como resaltables las posiciones desplegadas, tanto por el senador frenteamplista Garín, así como por el legislador nacionalista Castaingdebat, respecto a la población clasificadora.

En el transcurso de tratamiento parlamentario del PLBPPE y del PLGIRPE, el senador frenteamplista Daniel Garín, fue desplegando una serie de reflexiones, que sin dejar de reconocer la importancia de la función social del trabajo de recuperación de materiales de la basura, cuestionaron, tanto las condiciones laborales en que se realizaba como la existencia misma de dicha actividad. Reflexiones que transitaron por los siguientes puntos: la existencia de formas de trabajo no dignas, consistentes en *“gente trabajando encima de montañas de basura”*; la búsqueda de mecanismos para generar y generalizar *“condiciones laborales dignas y saludables”* *“para quien tenga que hacerlo, en la medida en que sigan existiendo”* dichos trabajos, más allá *“de que el material con que se trabaja siempre tiene sus riesgos”¹⁰⁷*; la dignificación de la tarea, que permitiera superar el estigma *“de ser los que tratan la basura”*, a partir de convertirse en *“trabajadores que están en la gestión de los residuos”*; el hecho que la

¹⁰⁴ CMACS, Distribuido N° 2233, 28 de noviembre de 2018.

¹⁰⁵ Leonardo De León, CS, Diario de Sesiones N° 23, 13 de agosto de 2019.

¹⁰⁶ Ángel Yerú Pardiñas, CS, Diario de Secciones N° 23, 13 de agosto de 2019.

¹⁰⁷ Daniel Garín, CS, Diario de Secciones, 8 de agosto de 2018.

dignificación no se logra únicamente con la formalización de la relación laboral¹⁰⁸; la generación de “*empleos genuinos*”, los cuales solo serían alcanzables a partir de lograr incorporar en la población “*esa conducta de clasificar y de hacer la disposición inicial*”¹⁰⁹. Surge que, sobre las condiciones de trabajo existentes en las plantas de clasificación que existían en Montevideo en el marco de la aplicación de la Ley de Envases, Garín planteó posiciones contradictorias no solamente a lo largo del proceso, sino en cuestión de días, afirmando, desde que contaban con “*condiciones laborales dignas y saludables*”, el 8 de agosto de 2018, a que “*allí hay muchos trabajadores formalizados, pero eso está lejos de ser un trabajo digno*”, en la siguiente sesión del 15 de agosto. Ese 15 de agosto, además sostuvo, frente a los representantes de UCRUS, el sindicato de clasificadores, que “*quienes viven la realidad día a día son quienes conocen el problema*”, por lo que deberían ser los primeros consultados, si se pretendía “*hacer un cambio significativo, de época, en cuanto a la gestión de los residuos*”.

Garín, al ser el miembro informante ante el plenario de la Cámara de Senadores durante la sesión del 13 de agosto de 2019, en que se aprobó el PLGIRPE, amplió y estructuró en un solo discurso sus posiciones. En su intervención planteo, vinculado a los clasificadores, temas como: políticas públicas con resultados modestos; trabajo precario y “*poco digno*”, con “*remuneraciones deplorables*”; población numerosa, que por “*problemas con los sistemas de información*” se hace difícil cuantificar; trabajo infantil; “*núcleo duro de la pobreza*”; existencia de un conglomerado socio-laboral formado por los clasificadores y los trabajadores dependientes de las empresas gestoras de residuos; inclusión laboral, social y económica, que promueva “*la formalización económica, la inclusión laboral y la profesionalización de los trabajadores*”; mejora de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias; situación social e inseguridad pública; cadenas de reciclaje; agentes económicos, capaces de ser “*motivo dinamizador*” de las cadenas productivas vinculadas a la valorización de los residuos y de la disminución de los rellenos sanitarios¹¹⁰.

Por otra parte, encontramos que el discurso del legislador del Partido Nacional, Armando Castaingdebat, traslada el eje del debate, planteando que para “*solucionar la gestión de los residuos*” y el problema concreto de cada momento (antes “*las latas y el vidrio*”, ahora “*el plástico*”, “*dentro de unos años no sabemos qué va a ser*”), en el

¹⁰⁸ Daniel Garín, CMACS, Distribuido N° 2082, 15 de agosto de 2018.

¹⁰⁹ Daniel Garín, CMACS, Distribuido N° 2359, 24 de abril de 2019.

¹¹⁰ Daniel Garín, CS, Diario de Sesiones N° 23, 13 de agosto de 2019.

departamento de Flores¹¹¹, donde ya existen emprendimientos “*que han funcionado sin inventar impuestos, sin aumentar la carga tributaria, y lograron su cometido*”, habían comenzado por atacar su “*mayor problema [que] eran los uruguayos que no estaban viviendo en forma digna, que lo estaban haciendo muy mal en torno a toda esta problemática*”¹¹².

Acusó al PLGIRPE, de no atacar el “*negocio de la basura, al que este proyecto de ley no nombra ni encara*” y de estar “*poniendo valor a la posibilidad de contaminar*”¹¹³, proponer una visión equivocada, ya que, además de tener que existir una “*colaboración de diferentes organizaciones del Estado y distintos ministerios*”¹¹⁴, “*para encontrar una solución de fondo en este tema, los empresarios tienen que ser socios del Estado*”, y no ser “*aquellos a quienes hoy estamos gravando*”¹¹⁵. “*La responsabilidad social de los actores privados*” había sido fundamental para solucionar el problema en su departamento, ya que: “*En Flores, hoy no hay hurgadores; en Flores, hoy hay clasificadores*”¹¹⁶, desarrollando el planteo que ya presentamos, sobre la existencia de diferentes categoría y estatus, entre hurgador, clasificador y empresarios, siendo la primera categoría la problemática, por lo tanto, el tema central a solucionar

5.4.2.3 ¿Cómo visualizaron a los clasificadores los representantes empresariales?

La visión empresarial fue transformándose en el transcurrir del periodo, pasando de percibir el manejo de residuos por parte de estos como un problema ambiental, a considerarlos como uno de los dos factores principales que determinan el nivel de recuperación de materiales para reciclaje en el Uruguay.

Estos cambios se debieron a diferentes factores: el mayor o menor protagonismo de los clasificadores respecto a la recuperación de materiales; el incremento de su visibilización fruto del repertorio de acciones y prácticas políticas que desplegaron en el territorio; el cambio institucional que significó el reconocimiento producido por el Decreto 260/007 que obligó a integrar con clasificadores los Planes de Gestión de Envases (PGE) en el marco de La Ley de Envases; pero por encima de todo lo anterior,

¹¹¹ Armando Castaingdebat, CR, Diario de Sesiones N° 4252, 11 de setiembre de 2019.

¹¹² Armando Castaingdebat, CS, Diario de Sesiones N° 23, 13 de agosto de 2019.

¹¹³ Armando Castaingdebat, CR, Diario de Sesiones N° 4252, 11 de setiembre de 2019.

¹¹⁴ Armando Castaingdebat, CS, Diario de Sesiones N° 23, 13 de agosto de 2019.

¹¹⁵ Armando Castaingdebat, CR, Diario de Sesiones N° 4252, 11 de setiembre de 2019.

¹¹⁶ Armando Castaingdebat, CS, Diario de Sesiones N° 23, 13 de agosto de 2019.

está visión estuvo determinada por los intereses tácticos de los diversos actores empresariales que tomaban la palabra para influenciar a los parlamentarios que se encontraban elaborando leyes sobre la temática y que presentaban y caracterizaban a los clasificadores de acuerdo a sus estrategias empresariales.

En noviembre de 2000, el ingeniero Norberto Cibils, el cual se presentaba como “*el representante de la Cámara de Industrias en el relacionamiento con el Poder Legislativo*”, consideraba un problema ambiental la generación de fuentes de residuos que pudieran ser manejadas por los “hurgadores”. Por su parte la doctora Rosalía Rodríguez, integrante de la recientemente creada Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Industrias del Uruguay (CMA CIU), al plantear como alternativa a la retornabilidad de los envases que impulsaba el proyecto de Amaro Cedrés, el Programa de recuperación de envases posconsumo llevado adelante por la empresa Transforeco SRL, afirmaba que este último daba oportunidad a la gente de un trabajo digno, en contraposición de la tarea de los “hurgadores”¹¹⁷.

La valorización de los envases de PET¹¹⁸ posconsumo, producto del mercado que se creó, en un principio a partir de la exportación de ese material picado “sucio” a China y que posteriormente pasó a exportarse como “escamas lavadas” a Argentina, llevó a que los clasificadores pasaran a ser considerados de “problema ambiental” a un eslabón necesario e importante en la cadena abastecedora de PET recuperado.

En noviembre de 2003, el Cr. Álvaro Queijo, representante de Ecopet SA, empresa vinculada a Transforeco SRL¹¹⁹, reflejaba como el discurso empresarial se impregna de esta realidad, comenzando a resaltar la importancia de los “hurgadores” en la recuperación de los envases de botellas para su reciclado. Además, en su argumentación contra el Proyecto de Ley de los senadores Xavier y Gargano, asociaba a los “hurgadores” a su emprendimiento, considerándolos como “personal indirecto”, planteando que se trataba de una población que obtenía aproximadamente un quinto de sus ingresos con la recuperación de ese material¹²⁰.

En mayo 2016, durante la discusión del Proyecto de Ley de Bolsas Plásticas de Pedro Bordaberry (PLBPPB), el director ejecutivo de Cempre, licenciado Federico

¹¹⁷ CVTMACR, Acta N° 33, 28 de noviembre de 2000.

¹¹⁸ Polietileno tereftalato (PET).

¹¹⁹ Ecopet SA es una empresa surgida en 2002 de la asociación de Transforeco SRL (33%) y Mercopet SA (Grupo Gercar, grupo económico del cual el buque insignia era la empresa Cristalerías del Uruguay SA) (66%), para obtener de las botellas posconsumo plástico molido limpio de PET, para su exportación. Actualmente, la empresa pertenece a capitales mexicanos.

¹²⁰ Álvaro Queijo, CMACS, Distribuido N° 2553, 17 de noviembre de 2003.

Baraibar, presentó la inclusión social de “clasificadores” como históricamente integral a la visión de la organización que representaba, a la vez que planteaba como uno de los dos factores imprescindibles en la recuperación de materiales en el país, el rol de los “clasificadores”, el otro, el precio de los materiales¹²¹. Por su parte, el coordinador de proyectos de Cempre, economista Agustín Iturralde, no sólo reafirmo lo anterior, sino que profundizo específicamente en el rol de los “*clasificadores de las calles*” y “*las externalidades negativas de la ciudad como el trabajo insalubre y los cursos de agua*” que aparejaban la informalidad del sector¹²².

Más allá de estas posiciones, al realizar el análisis comparativo constante, resaltó que diversos actores empresariales que participaron en el debate parlamentario para la elaboración de leyes sobre la temática de los residuos, presentaron y caracterizaron a los clasificadores de forma que apuntalaran sus estrategias empresariales.

En junio de 2018, un grupo de “Recicladores, fabricantes e importadores de bolsas plásticas”, como parte de su estrategia para oponerse al PLBPPE, resaltaron el papel de los “hurgadores”, no solo central de su trabajo informal como base del proceso de reciclado, sino también en la limpieza urbana¹²³, además de contabilizarlos entre los empleos indirectos que peligraban de aprobarse el proyecto¹²⁴.

En oposición a los anteriores, promoviendo activamente el PLBPPE, ya que participaban en el grupo de trabajo que reelaboro conjuntamente con las autoridades dicho proyecto, en julio de 2018, una delegación de la AUIP, puso en duda no solo el número de afectados por el proyecto¹²⁵, sino el papel de los “clasificadores” en la cadena de recuperación de cierto tipo de bolsas plásticas¹²⁶.

Por su parte, CEGRU, se presentó en agosto de 2018, para reclamar que el PLGIRPE definiera explícitamente la categoría gestor de residuos, cosa que si hacía con “*el generador y [con] el clasificador*”. En este marco la Quim. Farm. Ana Luisa Arocena, secretaria de la gremial y ex secretaria ejecutiva de Cempre, proyectaba como potenciales socios de esta gremial a los colectivos de “clasificadores” incluidos en el proyecto de ley, buscando asociar el posible logro futuro de los clasificadores con su

¹²¹ Federico Baraibar, CMACS, Distribuido 732, 18 de mayo de 2016.

¹²² Agustín Iturralde, CMACS, Distribuido 732, 18 de mayo de 2016.

¹²³ Julio Deus, propietario de la empresa Sensor SA, CMACS, Distribuido 1941, 20 de junio de 2018.

¹²⁴ Fernando Sommaruga, propietario de Negociar SA, CMACS, Distribuido 1941, 20 de junio de 2018.

¹²⁵ Esperanza Romariz, presidenta de AUIP y propietaria de la empresa Ferroc SA (Covey), CMACS, Distribuido 1982, 11 de julio de 2018.

¹²⁶ Julio Rodríguez, propietario de Recipol SRL, CMACS, Distribuido 1982, 11 de julio de 2018.

reclamo de ese momento, el de ser reconocidos como gestores de residuos¹²⁷.

Durante la discusión del PLGIRPE, se desplegaron con mayor énfasis dos líneas de argumentación empresarial respecto a la inclusión social, que nadie negaba como necesaria, por un lado, planteaban a quiénes abarcaba, cuán abarcativa debía ser y cuáles eran los instrumentos que debían utilizarse; y por otro, cuestionaban quién debía financiarla.

Mientras unos discursos postulaban restringir la inclusión social de los clasificadores a quienes “*trabajan con residuos especiales*”, como la integrante de la CMA CIU química farmacéutica María Inés Dios¹²⁸; otros sostenían que la inclusión social ya se encontraba contemplada en sus casos, dado que sus empresas contrataban población con características socioeconómicas similares a los clasificadores, incluso a través de convenios con Mides, como por ejemplo el del presidente de CEGRU, Luis Horta¹²⁹. Pero algunos, como el del abogado Jorge Pereyra asesor de AUIP fueron más allá, respecto al aspecto social que se debía abarcar, al plantear que la discriminación positiva de clasificadores que plantea el PLGIRPE era “*simplemente una discriminación*” que tendía a excluir a “*los cientos de trabajadores que hoy están en las empresas gestoras de residuos*”¹³⁰.

Sobre qué instrumentos y financiados por quién se debían desarrollar una política de inclusión social de los clasificadores, en sus distintas exposiciones los representantes de Cempre fueron enfáticos en cuanto a que en consonancia con la eficiencia de las herramientas económicas y de gestión, una “*ley de residuos*” debería tender a “*contribuir a la promoción social de clasificadores urbanos*”¹³¹, a partir de “*dejar a los organismos públicos, y no a los productores, la función de apoyo a los clasificadores – quizás ONG– y aceptar ese gasto, esa contribución, como aporte dirigible a los productores bajo la REP.*”¹³²,

6 CONCLUSIONES

En esta sección nos proponemos recorrer los hallazgos y conclusiones a los que arribamos a lo largo de la investigación, fundamentalmente en lo referente al

¹²⁷ Ana Luisa Arocena, CMACS, Distribuido 2082, 20 de agosto de 2018.

¹²⁸ María Inés Dios, funcionaria de Unilever del Uruguay, CVTMACR, Acta 90, 3 de setiembre de 2019.

¹²⁹ Luis Horta, funcionario de Teyma, CMACS, Distribuido 2082, 20 de agosto de 2018.

¹³⁰ Jorge Pereyra, asesor letrado de AUIP, CMACS, Distribuido 2027, 5 de junio de 2019.

¹³¹ Federico Baraibar, CMACS, Distribuido 2095, 5 de setiembre de 2018.

¹³² Isabelle Faucher, directora de Carton Council de Canadá, expositora internacional invitada de Cempre, CMACS, Distribuido 2184, 31 de octubre de 2018.

tratamiento que se le da a la Dimensión Social del Desarrollo Sustentable en las normas vinculada a residuos y en los procesos de elaboración de dicha normativa. En particular, a las formas de participación que se dan en la gobernanza y al tratamiento que se da a los clasificadores en estos procesos y en las normativas aprobadas.

Encontramos que la gobernanza ambiental que se gestó a partir de los noventa del siglo pasado, en lo que respecta a la participación de los distintos actores sociales en los marcos institucionalizados responde a un enfoque de “modelo abierto”, según la clasificación de Santandreu (2007), donde el Estado organiza comisiones asesoras y realiza foros de carácter meramente consultivos con actores clave y grupos de interés, pero donde la toma de decisiones queda, en última instancia, siempre en los representantes gubernamentales. Lo que puede resumirse con la frase de Nario, siendo director nacional de ambiente: “*hubo consultas y luego la administración reglamentó a su leal saber y entender*”¹³³.

A esto se suma que la impronta del director nacional de medioambiente de cada momento, surge como sustancial en cuanto a las políticas desarrolladas y a los proyectos a impulsar, lo que da cuenta de la inexistencia de una política pública planificada y coherente en el tema residuos a lo largo del período.

De los tres proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo que se transformaron en leyes en el periodo, solo el PLGIRPE tenía carácter anticipativo, pudiendo ser caracterizado como anticipativo-impositivo según los modelos presentado por Vallés (2000), siendo que los otros dos respondían a iniciativas de parlamentarios, los cuales a través de sendos proyectos de ley, habían colocado el tema en la agenda legislativa¹³⁴ y la iniciativa del gobierno podría calificarse de reactivo-consensuado.

Más allá de esta primacía absoluta del ejecutivo a nivel de la gobernanza institucionalizada, al relevar los actores que participan e influyen en la elaboración parlamentaria de las leyes del periodo, pudimos determinar, que las organizaciones que intervienen en las comisiones parlamentarias que tratan temas vinculados a los residuos, son fundamentalmente las representaciones empresariales y las delegaciones de los organismos estatales, siendo residual la presencia de delegaciones sindicales y de las Organizaciones ambientalistas. A nivel de organización individual, encontramos que

¹³³ Alejandro Nario, CMACS, Distribuido N° 926, 10 de agosto de 2016.

¹³⁴ El Proyecto de Ley *Envases No Retornables (Prohibición)*, presentado por los senadores Reinaldo Gargano y Mónica Xavier, en noviembre de 2002; y el Proyecto de Ley *Uso de Bolsas Plásticas*, presentado por Pedro Bordaberry, en junio de 2015.

además del MVOTMA-Dinama, surgen otros dos actores fundamentales, tanto desde el punto de vista cuantitativo de sus presencias, como de la influencia que despliegan ante los legisladores. Se trata de la Cámara de Industrias y sus cámaras sectoriales; y de Cempre, una asociación lobbista financiada por un conjunto de grandes empresas.

La codificación y el proceso comparativo continuo de los fragmentos codificados que emanaron de los documentos que integran el corpus documental, nos presentó algunos patrones respecto a la forma que interaccionan estas organizaciones.

En los casos de los proyectos que pueden ser calificados como reactivos-consensuados (PLLEPE y PLBPPE), funcionó el llamado “Triángulo de Hierro” (Vallés, 2000), si bien en el proceso legislativo participaron todos los actores pertenecientes a este esquema, la influencia y participación de los actores no es igualitaria, los grupos de interés empresarial, asociados a la burocracia gubernamental ambiental, definieron en última instancia el rumbo de los procesos.

Estos dos prominentes lados del “Triángulo de Hierro” tienen en el tema residuos, una “antigua” alianza¹³⁵, que incluye, por un lado MVOTMA-Dinama y por otro la CIU y sus cámaras sectoriales, siendo apuntalada muchas veces por Cempre. Esta alianza se remonta en el tiempo, por lo menos al proceso conjunto que derivó en la firma del Convenio para el Tratado de Residuos Plásticos en Uruguay (CTRPU), en 1999.

Si bien la misma sufrió resquebrajamiento a lo largo del periodo estudiado, por ejemplo cuando la asunción del primer gobierno del Frente Amplio impulsó fuertemente la dimensión social con la integración de los clasificadores y los “circuitos limpios”, o cuando, al cierre del tercer gobierno del FA, este impulsó el PLGIRPE que buscaba financiar los planes departamentales para la recolección selectiva de ciertos residuos especiales; la resiliencia de la CIU, sus cámaras sectoriales y sus empresas afiliadas, demostró una capacidad de sobreponerse e imponer en última instancia, en gran parte sus posturas e intereses.

En el primer caso, forjando para sí la llave de la gestión de la aplicación de la Ley N° 17.849, a partir de administrar el Plan Central de Gestión de Envases en el marco del Decreto N° 260/007, para lo cual tuvo que contar con la aprobación de Dinama. En el

¹³⁵ Hablamos de “antigua” alianza, ya que data de por lo menos las negociaciones que derivaron en la aprobación del CTRPU, firmado en agosto de 1999, fecha cercana, tanto al nacimiento de la gobernanza institucional ambiental, como al momento en que se establecieron las primeras posturas medioambientalistas de la CIU. Téngase en cuenta que el MVOTMA y la Dinama se crearon en 1990, y que la Cámara de Industrias en 1999 hizo pública su “*declaratoria ambiental de principios*”, creando seguidamente una Comisión de Medio Ambiente (CMA CIU).

segundo caso, el cambio de gobierno y las declaraciones de prensa de las nuevas autoridades que asumieron en marzo de 2020, presentadas en la Nota al pie N° 84 de la página 42, dejan entrever que estas se inclinan por una propuesta de REP, tal cual era el predicamento de CIU y Cempre durante la discusión del PLGIRPE, al mismo tiempo que continúa administrando los PGE a través de su fiduciaria, ASINUR SA.

Es de remarcar que durante la discusión del PLGIRPE, Nario dejó entrever la existencia de una nueva alianza, la cual incluiría a Dinama y a los integrantes del Congreso de Intendentes, a nivel de los tres partidos políticos que contaban con intendentes departamentales en ese momento. Alianza, que aparece como congruente con los fines del PLGIRPE, respecto a captar y traspasar los fondos que se vuelcan a un fideicomiso privado, para un fideicomiso público, con el propósito de financiar parte de los sistemas de limpiezas, supuestamente, la recolección selectiva de envases y residuos de envases y embalajes, de las intendencias de todo el país, más allá de sus colores partidarios. Sin embargo, el cambio de autoridades y los hechos acaecidos, parecen finalizar dicha alianza y los proyectos que preveía impulsar.

Por otra parte, respecto al tratamiento que se da en los procesos legislativos y en las normas aprobadas referentes al tema residuos a la población clasificadora, lo cual puede ser tomado un claro indicador de la existencia de voluntad de tender a lograr, en lo que se vincula a esta temática, la “*equidad para las presentes generaciones*”, encontramos que las valoraciones de los enunciantes, en las escasas referencias que realizaron de la población clasificadora hasta el año 2016, están cargadas en su mayoría de valoraciones negativas, tanto en lo que refiere a su contribución social como a su aporte a la limpieza de la ciudad, aunque dichas valoraciones no se muestran correlacionadas en función de la denominación utilizada, sea hurgador o clasificador para nombrarlos, sino en función tanto de los intereses particulares de los hablantes, como del sentido común de lo políticamente correcto, vale señalar que la casi totalidad de los actores utiliza como sinónimo los términos clasificador y hurgador.

El Poder Ejecutivo en el Decreto N° 260/007 de julio de 2007, los evalúa laboralmente en forma positiva al nombrarlos por primera vez en una normativa nacional, pero el grueso de las referencias, más de 9 de cada 10, a esta población se realizaron en los años 2018 y 2019, lo que demuestra que pasaron a ser considerados un actor relevante a partir de la discusión de los proyectos de Uso Sustentable de Bolsas Plásticas y de la Gestión Integral de Residuos elevados por el Poder Ejecutivo.

Es así que constatamos que el tema de la población que vive de recuperar materiales de los residuos, no se encontraba en la agenda parlamentaria y normativa del país, hasta que la asunción del primer gobierno de Tabaré Vázquez y el proceso de reglamentación de la Ley de Envases, los colocó en ella. Al punto que, en dicha ley, la cual buscó beneficiar explícita y directamente a los clasificadores a partir de su reglamentación, en toda su elaboración, discusión y aprobación parlamentaria, esta población no fue considerada como un actor relevante, siendo que los “hurgadores” aparecen mencionados cuatro veces, de forma marginal a la discusión de fondo.

Al inicio de los gobiernos progresistas, se da un intento gubernamental de impulsar propuestas radicales de “*sustentabilidad social limitada*”, las que promovieron la autogestión y autonomía de los colectivos de clasificadores alcanzados por la ley; además se los reconoció como sujetos sociales de derecho y como ejecutores de una importante función social, tanto en lo económico como lo ambiental, por primera vez en una normativa legal nacional; a lo que se sumaba la voluntad de no solo formalizar su labor, sino también dignificar su tarea y las condiciones de salud laboral que rigieron históricamente en el sector, al establecer que los materiales recuperados en el marco de la Ley de Envases, debían serlo a través de “*circuitos de recolección limpios, eficientes y seguros*”. Más allá de que en definitiva se logró una “inclusión diferencial” para un porcentaje extremadamente reducido del total de la población de clasificadores.

Sin embargo, las lógicas del mercado; el avance sobre la gobernanza de la Ley de Envases llevado adelante por parte de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) en este periodo; y la necesidad por parte del Poder Ejecutivo respecto a las intendencias departamentales y sus políticas de limpieza, tanto de financiarlas a través de fondos que proyectaba obtener de la ley GIR, como de reforzarlas a través de subordinar la tarea de recuperación de materiales de los residuos, por parte de los colectivos de clasificadores o de empresas en general; llevó a que se impusiera una lógica que dejó en el pasado cualquier atisbo de impulsar propuestas radicales de “*sustentabilidad social limitada*”.

Tomando el Cuadro N° 1: “*Tipología y evolución del concepto de participación*”, elaborado por Foladori (2005), que se encuentra en la página 11, podemos clasificar la propuesta inicial desplegada a partir del Decreto N° 260/007 respecto a la población clasificadora, como de “*participación interactiva*”, ya que la misma no solo incorporaba relativamente las tres dimensiones de las reivindicaciones de justicia social, la dimensión política de la representación, junto con la dimensión histórica de la

distribución y la dimensión cultural del reconocimiento (Fraser, 2015), sino también desplegaba cierta participación conjunta en el análisis y desarrollo del proyecto. Sin embargo, los logros concretos de las políticas impulsadas para este sector en el período, así como las propuestas elaborados y los modelos proyectados por la ley GIR, pueden calificarse a lo sumo de “*participación funcional*”, subordinado el desarrollo de los colectivos de clasificadores en función y como sucedáneos de los sistemas de limpieza departamentales y las exigencias del mercado.

En definitiva nos encontramos con una gobernanza con un enfoque de “modelo abierto” a la mera consulta de los distintos actores y grupos de interés, que no logra desarrollar una política pública planificada y coherente en el tema residuos, tanto porque depende del talante personal de quienes fungen como autoridades ministeriales en la materia; porque además, los distintos gobiernos enfrentados a la tridimensionalidad del desarrollo sustentable, optan por privilegiar siempre la dimensión económica¹³⁶; así como también, porque las posiciones e intereses empresariales, en última instancia, son capaces de imponer la inmensa mayoría de sus posiciones, lo que implica necesariamente relegar las dimensiones ambientales y sociales de los temas.

¹³⁶ Presenta claramente esta posición, tanto el discurso del subsecretario del Ministerio de Economía, Pablo Ferreri, que acompañaba a la delegación de Dinama, en la CMACS, el 31 de julio de 2019, durante la discusión del PLGIRPE (Ver: Nota al Pie: 56, en página: 35); como también lo hace el subsecretario del Ministerio de Ambiente, Gerardo Amarilla, cuando realiza declaraciones al diario El País, el 17 de agosto de 2021 (Ver: Nota al Pie: 84, en página: 42).

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, José (2002) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo* Montevideo: Taurus – Universidad Católica, 2° ed.
- Dimarco, Sabina (2005) “Experiencias de autoorganización en cartoneros: un acercamiento a la configuración de vínculos laborales, sociales y políticos en contextos de exclusión social” *Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe* Santiago de Chile: Programa Regional de Becas CLACSO Disponible: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/dimarco.pdf> [acceso 15/11/2018]
- Escobar, Arturo (2014) “El desarrollo (de nuevo) en cuestión. Algunas tendencias en los debates críticos sobre capitalismo, desarrollo y modernidad en América Latina”, en: Escobar (2014) *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia* Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana
- Foladori, Guillermo et al (2005) *Por una sustentabilidad alternativa* Montevideo: REL-UITA – Universidad Autónoma de Zacatecas
- Foladori, Guillermo y Tommasino, Humberto (2000) “Controversias sobre sustentabilidad” en Foladori et al (2005) *Por una sustentabilidad alternativa*
- Fraser, Nancy (2015) “Prólogo a un drama en tres actos” en *Fortunas del feminismo* Madrid: Traficantes de sueños, p. 17-35 Disponible: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Fortunas%20del%20feminismo%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf> [acceso 17/06/2018]
- Furtado, Celso (1976) *El Desarrollo Económico: un Mito* México DF: Siglo XXI, 2° ed.
- Germani, Gino (1962) *Política y sociedad en una época de transición* Buenos Aires: Paidós
- Gudynas, Eduardo y Santandreu Alain (1996) “Movimientos sociales y ONGs. Entre la ética y el marketing”, en *Tierra Amiga* N° 51-52, p. 53-58
- Habermas, Jürgen (1999) *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social* Madrid: Taurus – Grupo Santillana de Ediciones SA, 4ª ed.
- Honneth, Axel (1997) *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales* Barcelona: Crítica – Grijalbo Mondadori
- Krygier, Lucía y Sieradzki, Natalie (2013) “Programa de Comunicación Corporativa para CEMPRE-Uruguay” *Tesis de grado Licenciatura en Comunicación Corporativa* Montevideo: Facultad de Comunicación y Diseño – Universidad ORT Uruguay Disponible: <https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/2974/Material%20completo.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> [acceso 01/09/2021]
- Nerfin, Marc (1978) “Introducción”, en Nerfin, Marc (comp.) (1978) *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias* México DF: Siglo XXI editores SA

- ONU (1987) *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Naciones Unidas* Disponible en: <http://myslide.es/documents/onuinforme-brundtlandago-1987informe-de-la-comision-mundial-sobre-medio-ambiente-y-desarrollo.html> [acceso 17/06/2017]
- ONU (1992) “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” de *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992* Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> [acceso 17/06/2017]
- ONU (2012) “El futuro que queremos” de *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río de Janeiro, 20 al 22 de junio de 2012* Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/66/288> [acceso 20/12/2020]
- Polanyi, Karl (1989) [1947] *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico* Madrid: Ed. De la Piqueta
- PNUMA (1984) *Dos Actos decisivos. De Estocolmo a Nairobi 1972-1982. Declaraciones sobre el medio ambiente mundial* México DF: PNUMA/ORPALAC
- Quiñones, Mariela y Acosta, María Julia (2015) “Elementos del diseño cualitativo” en Quiñones, Supervielle y Acosta (2015) *Introducción a la sociología cualitativa. Fundamentos epistemológicos y elementos de diseño y análisis* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales y Comisión Sectorial de Investigación Científica - Udelar, p. 79–96
- Riechmann, Jorge, Carpintero, Óscar y Matarán, Alberto (2014) “Introducción: ¿Dónde estamos?”, en: Riechmann, Carpintero y Matarán (coords.) (2014) *Los inciertos pasos desde aquí hasta allá: Alternativas Socioecológicas y transiciones poscapitalistas* Granada: Editorial Universidad de Granada p. 7-25
- Rodríguez Miranda, Adrián (2006) “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo”, en *Serie Documentos de Trabajo DT 02/06* Montevideo: Instituto de Economía – F.C.E. – Udelar
- Rostow, Walter (1961) *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica
- Santandréu, Alain (2007) “Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental” en *Serie Documentos de Trabajo N° 10* Montevideo: Dinama Disponible: https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/dt10_santandreu_08.pdf [acceso 01/09/2021]
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* Medellín: Editorial Universidad de Antioquia – Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia
- Supervielle, Marcos (2015) “Apuntes sobre categorías del entendimiento” en Quiñones, Supervielle y Acosta (2015) *Introducción a la sociología cualitativa. Fundamentos epistemológicos y elementos de diseño y análisis* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales y Comisión Sectorial de Investigación Científica Udelar, p. 27–66

Supervielle, Marcos (2020) “Cuidados, políticas de reconocimiento y políticas de menosprecio” en *La Diaria* 12 de noviembre de 2020 Disponible: <https://ladiaria.com.uy/columnista/marcos-supervielle/#:~:text=Cuidados%2C%20pol%C3%ADticas%20de%20reconocimiento%20y%20pol%C3%ADticas%20de%20menospreciopdf> [acceso 01/09/2021]

Supervielle, Marcos y Zapiain, Héctor (2009) *Construyendo el futuro con trabajo decente* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria (FCU) Disponible: <http://www.relats.org/documentos/DERECHOSupervielleZapiain.pdf> Visitado: [acceso 01/09/2021]

Vallés, Josep (2000) *Ciencia Política. Una introducción* Barcelona: Ariel

Vásquez Sixto, Félix (1996) *El análisis de contenido temático. Objetivos y medios en la investigación psicosocial* Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona