



## Ley de gestión de envases y embalajes La responsabilidad extendida del productor y la gestión de los residuos Sobre el proyecto del Poder Ejecutivo de la Nación

### **1. Una "Ley de Envases" que introduzca el principio de la responsabilidad extendida del productor (REP) equilibrando los roles y las responsabilidades del sector público y privado**

A diferencia de lo que sucede en otros países de la región y del mundo, la Argentina no ha avanzado aún con planes o programas nacionales orientados por el paradigma de la economía circular ni por el principio de la responsabilidad extendida del productor (REP) para residuos de tipo domiciliario. La normativa vigente vinculada a la gestión de los residuos presenta una estructura desactualizada frente a la realidad actual de la producción, del comercio y del consumo. Es necesario modificar las normas actuales e incorporar nuevas regulaciones específicas para aquellos aspectos relevantes en el marco de una economía circular.

Una de las razones que han dificultado el avance de este tipo de normativa es que no se ha logrado sostener un debate constructivo acerca de cómo equilibrar los roles que deben cumplir el Estado, el sector privado y las organizaciones de recuperadores. Con el proyecto de ley enviado recientemente por el Poder Ejecutivo se repite el intento de evitar la discusión sobre cómo diseñar un sistema eficiente en materia de gestión, asignación de recursos y prevención.

Si bien la reactivación de la discusión en el marco del Honorable Congreso de la Nación es positiva, la celeridad que ha adquirido el tratamiento legislativo y la escasa participación habilitada por las autoridades para generar un texto de ley acorde al desafío que representa la gestión de este tipo de productos en todo su ciclo de vida, hacen imposible un tratamiento informado y productivo. En menos de una semana se ha dictaminado sobre un proyecto de ley que desconoce los debates previos al respecto.

### **2. El proyecto del Poder Ejecutivo establece un mecanismo no adecuado para implementar la REP**

La REP comenzó aplicándose en los países miembros de la OCDE en la década de los 90s y luego se extendió a otros países. En los últimos años se han identificado 395 sistemas REP en funcionamiento en todo el mundo (CPA 2019). No obstante, se debe resaltar que el principio, aunque plantea la responsabilidad económica de los productores, no se traduce en un impuesto o tasa. Es más, debido a las falencias en materia de gestión y minimización de los residuos en origen, la mayoría de los esquemas en los países que habían adoptado inicialmente una tasa o impuesto verde recaudado y administrado por el Estado han cambiado a sistemas de REP puros o mixtos, gestionados por los propios productores y fiscalizados por el Estado (CPA, 2019). En esta línea, ha presentado un [proyecto de ley de residuos especiales de generación universal](#) el gobierno de la provincia de Buenos Aires recientemente.

De acuerdo a un relevamiento realizado por la Fundación Avina y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2018) sobre más de 50 esquemas REP en cuatro continentes, las entidades concluyeron que: *"Las tasas al empaque impuestas por el gobierno o impuestos "verdes", por lo general están orientados a los ingresos generales del gobierno; pocas veces se pueden reservar para*



*promover y apoyar un incremento en el reciclaje de estos materiales; por lo general se utilizan para financiar otro tipo de programas de gobierno; y rara vez se estructuran para proveer un incentivo que promueva el rediseño de envases y empaques o para aumentar el contenido reciclado. Puede que se logre superar estas limitaciones por medio de un diseño cuidadoso, pero no se han identificado este tipo de casos”.*

Es más, en el estudio mencionado, ambas entidades afirman que: *“Un principio fundamental de la REP es permitir a los productores auto-organizarse; diseñar el abordaje más efectivo y eficiente para mejorar los índices de reciclaje de envases y empaques; apoyados por un mecanismo de financiamiento adecuado; y mantener control directo sobre los fondos del programa REP que se recauden. Los diseños de programas REP más efectivos y eficientes maximizan el uso de fuerzas del mercado local para generar mejoras en los mercados de reciclaje de envases y empaques”*

En este sentido, el proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo desconoce los debates previos en el seno del Parlamento Nacional y la experiencia internacional y regional de más de 40 años.

### **3. El proyecto del Poder Ejecutivo no prioriza la prevención en la generación de residuos**

A escala global, la situación cada vez más acuciante en materia de contaminación, especialmente con residuos plásticos provenientes de los envases, hace evidente que el reciclado ya no es suficiente, por lo que debe atenderse a la minimización en la generación. Aquí radica el principio de prevención que caracteriza a la REP, que busca impactar en la fuente de la contaminación, al buscar el rediseño de los productos.

En este sentido, el proyecto del Poder Ejecutivo promueve una tasa que, si bien establece para su cálculo ítems ambientales o sobre las cualidades de los envases, no garantiza que se cubra el costo que corresponde efectivamente a la gestión del producto posconsumo en tiempo real. Por otro lado, al establecerse los ítems en los que deben realizarse los gastos de forma fija no se incentiva la innovación en materia de procesos de reciclado, desnaturalizando el principio REP.

Por otro lado, si la REP se reduce solo al pago de una tasa, no existe en este esquema propuesto una real transferencia de responsabilidades al productor en todas sus instancias y niveles.

### **4. El rol del Estado debería centrarse en la evaluación, el control y la fiscalización de los esquemas de gestión propuestos y el establecimiento de metas de recuperación, reciclado y valorización de los residuos**

Debido a su estructura, resulta imposible que desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS) puedan evaluarse, habilitarse, controlarse y fiscalizarse económicamente los sistemas de gestión municipal y la asignación de los fondos a 2308 municipios en todo el país de forma rápida y eficiente. El Poder Ejecutivo debería concentrar sus recursos en la fiscalización de los sistemas y de su cumplimiento; en establecer metas de recuperación, reciclado y valorización y en promover la investigación en relación con los materiales y el ecodiseño y promover la autogestión privada o público-privada.

### **5. La responsabilidad del productor en la gestión de sus residuos es clave para la eficiencia del sistema y la minimización de los envases posconsumo**



El esquema propuesto por el Poder Ejecutivo establece un solo sistema de gestión que es público, y habilita un sistema de depósito, devolución y retorno (DDR) para los envases que puedan recaer bajo esa lógica. Es decir, se limitan las posibilidades de asociación de los productores para que de forma individual o colectiva gestionen sus productos, sus residuos y sus sistemas.

Thomas Lindhqvist (2008), creador del principio REP, considera que el liderazgo del productor es crítico para el éxito de la política, ya que éste ocupa una posición clave para influir en los actores que intervienen en la cadena de su producto (importadores, distribuidores, comercializadores al mayoreo y menudeo, consumidores, medios de comunicación, educadores y autoridades gubernamentales).

En esa línea, Lindhqvist plantea que la mayor eficiencia de la REP radica en la responsabilidad individual del productor (RIP), que existe allí donde éste es responsable de la adecuada gestión de sus propios productos -de forma individual o colectiva- Cuanto más se acerque la REP a la RIP más eficiente será el sistema.

A partir de ello, es necesario rever el esquema de gestión propuesto por el Poder Ejecutivo bajo el criterio de eficiencia que en esta materia se traduce en minimizar los residuos en origen y garantizar el correcto tratamiento de los productos en su etapa posconsumo. Los materiales recuperados no solo deben ser reincorporados al sistema productivo como materia prima secundaria sino, además, deben ser comercialmente competitivos frente a la materia prima virgen, de manera de desincentivar la sistemática extracción de recursos.

## **6. Se debe aprovechar la experiencia en países vecinos para actualizar la legislación**

Es hora de que la Argentina, que viene muy rezagada en materia de economía circular y en normativa acorde, adopte esquemas REP para la gestión de los productos en su etapa posconsumo. Los productores deben hacerse responsables legal, económica y físicamente de los residuos de sus propios productos. Pero, al iniciar 40 años tarde el proceso que han atravesado decenas de países a nivel global y regional, debemos aprender de las experiencias que deberían ser asimiladas en la legislación local. Existen muchos ejemplos en el mundo y en América Latina para aprender y establecer el mejor sistema REP posible, basado en la eficiencia y centrado en la prevención de la contaminación.

## **7. Sobre la situación argentina**

Los envases representan aproximadamente un 30% de los residuos sólidos urbanos (RSU) y son la causa principal del crecimiento de la basura domiciliaria en las últimas décadas. Se estima que representan el 60% del volumen de una bolsa de residuos domiciliarios. A nivel nacional solo entre el 3% a 6% de los RSU generados son reciclados para reinsertarlos nuevamente en el circuito productivo (Bilbao 2019).

La ausencia de una gestión de envases se traduce en la obstrucción de los desagües pluviales, mayores volúmenes de residuos para transportar, mayores costos para su disposición final y a su vez, graves impactos sobre los ecosistemas marinos.

Cabe destacar que el 80% de la basura marina es de origen terrestre. Cada año se arrojan a los océanos en todo el mundo más de 9 millones de toneladas métricas de plásticos, especialmente de envases y embalajes. Argentina es un gran emisor de plásticos en los mares. De acuerdo con el



informe "Plastic waste inputs from land into the ocean" publicado en la revista Science, el país se ubica en el puesto N°28 por generación de basura marina a nivel internacional (Bilbao 2019 y Pujó 2018).

Se debe avanzar en legislación marco para establecer sistemas REP para la gestión de diferentes corrientes de residuos, incluyendo los envases y embalajes. No obstante, el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo debería abrirse a un mayor debate e incorporar los esquemas más eficientes que ya han demostrado mejores resultados en materia de minimización de residuos en la generación y en la prevención de la contaminación. Existen numerosas experiencias de las cuales aprender que no se corresponden con el sistema promovido por el MAyDS; se registran, además, otros proyectos de ley preexistentes al enviado por el Poder Ejecutivo en el marco del Congreso de la Nación que deberían considerarse a la hora del debate, el tratamiento y la sanción de una Ley de Envases.

#### Citas:

Avina y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). Estudio comparativo de legislación y políticas públicas de Responsabilidad Extendida del Productor - REP para empaques y envases. En Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo. <https://latitudr.org/wp-content/uploads/2018/12/Estudio-REP-IRR-1.pdf>

Bilbao C. (2019). ¿Por qué necesitamos una ley de gestión de envases posconsumo?, en Círculo de Políticas Ambientales. <https://circulodepoliticambientales.org/por-que-necesitamos-una-ley-de-envases-posconsumo/>

Círculo de Políticas Ambientales (2019). La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes. <https://circulodepoliticambientales.org/la-responsabilidad-extendida-del-productor-para-la-gestion-de-envases-y-embalajes/>

Lindhqvist T. y Lidgren K. (1990). "Modelos para la REP", en Ministerio de Medio Ambiente, "Del comienzo al fin: un estudio de seis ejemplos del efecto de los productos en el medio ambiente, Ministerio de Medio Ambiente de Suecia, Estocolmo.

Lindhqvist T.; Manomaivibool P.; Tojo N. (2008). "La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano. La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina", Lund University. International Institute for Industrial Environmental Economics, Suecia.

Pujó, L. (2018). Basura marina y plásticos en la Argentina, en Círculo de Políticas Ambientales. <https://circulodepoliticambientales.org/basura-marina-y-plasticos-en-argentina/>

Testa M.E. (2018). Responsabilidad Extendida del Productor y el principio preventivo en la gestión de residuos, en Círculo de Políticas Ambientales. <https://circulodepoliticambientales.org/responsabilidad-extendida-del-productor-y-principio-preventivo-en-la-gestion-de-residuos/>

Noviembre 2021

[circulodepoliticambientales.org](http://circulodepoliticambientales.org)

[circulodepoliticambientales@gmail.com](mailto:ciculodepoliticambientales@gmail.com)

