



PROYECTO DE LEY

GESTIÓN AMBIENTAL DE ENVASES POST CONSUMO

Artículo 1°.- La presente ley establece las disposiciones, en los términos de lo prescripto bajo la Ley N° 1854 de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (texto consolidado por Ley N° 6017) y en el marco de la promoción de la Ley N° 6468 de Economía Circular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para garantizar la gestión ambientalmente responsable de los envases post consumo en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 2°.- Son objetivos de la presente ley:

- a) prevenir y minimizar el impacto que ocasionan en el ambiente los envases post consumo;
- b) reducir la generación y minimizar la disposición final de envases post consumo y evitar la incineración con o sin recuperación de energía;
- c) promover el enfoque de ciclo de vida en los procesos de producción de envases;
- d) priorizar la reutilización y el reciclado;
- e) promover el compromiso de los productores, consumidores y usuarios con la gestión ambiental de los envases post consumo;
- f) integrar e incluir a los distintos actores sociales en la gestión ambiental de los envases post consumo, con atención en los trabajadores recicladores;
- g) contemplar los sistemas de gestión vigentes, sean públicos, privados o público-privados, en virtud del principio de progresividad;
- h) impulsar y supervisar el desarrollo de sistemas individuales y colectivos de gestión de envases post consumo en el marco de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP);



- i) contribuir a la promoción de la sustentabilidad en términos ecológicos, económicos y sociales;
- j) promover la responsabilidad del sector privado en la gestión ambiental de envases post consumo.

Artículo 3°.- La presente ley deberá aplicarse e interpretarse a la luz del principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) entendido como el deber de cada uno de los productores de responsabilizarse objetivamente por la gestión ambiental y su financiamiento respecto a los envases puestos por ellos en el mercado local y los envases post consumo. En el cumplimiento de dicho deber, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del envase y el respeto por la jerarquía de opciones. El cumplimiento cabal de la REP resulta obligatorio para todos los actores del sistema de gestión.

Artículo 4°.- Están comprendidos dentro de las disposiciones de esta ley todos los envases post consumo que, luego de su utilización o del consumo de los productos para cuyo envasado fueron utilizados, sean susceptibles de ser gestionados como residuos domiciliarios.

Quedan excluidos de la presente norma los siguientes envases post consumo:

- a) los industriales, comerciales y agropecuarios, entendiéndose como tales a aquellos envases que sean de uso y consumo en las industrias, comercios o explotaciones agropecuarias respectivamente;
- b) los que en función de su caracterización sean considerados por otras normas específicas como especiales o peligrosos.

Artículo 5°.- A efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por:

- a) Trabajadores recicladores: todo trabajador que con sus manos recupera residuos en la vía pública cumpliendo un servicio ambiental de valorización de residuos de envases para su posterior reciclado. Su trabajo se desarrolla de forma independiente o en cooperativas de trabajo.
- b) Envase: todo elemento utilizado para conservar, proteger, manipular, transportar, distribuir y/o presentar mercaderías desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier estado y en cualquier fase de la cadena comercial de los mismos. Dentro de este concepto se incluyen los envases de venta o primarios, los envases colectivos o secundarios y los



envases de transporte o terciarios. Son también envases los artículos descartables que se utilicen con el mismo fin que los envases tales como bandejas, platos, vasos y cualquier otro artículo descartable que se emplee en la venta de alimentos y bebidas para permitir o facilitar su consumo directo o utilización.

- c) Envases post consumo: todo envase o material de envase del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones en vigor, luego del consumo del producto para el cual fue utilizado.
- d) Gestor de envases post consumo: toda persona física o jurídica que, en el marco de esta ley, realice actividades de recolección, recuperación, transporte, almacenamiento, valorización, tratamiento y/o disposición final de envases post consumo.
- e) Productor: importador, fabricante, envasador y comerciante de productos envasados en la medida que cada uno de ellos participe en la comercialización de los mismos.
- f) Distribuidor: aquel que comercialice productos envasados, cualquiera sea la boca de expendio, ya sea mayorista o minorista.
- g) Valorización: toda acción o proceso que permite el aprovechamiento de los envases post consumo generando un insumo para una nueva cadena de valor, tanto en su función específica como en los materiales que los conforman, y teniendo en cuenta los condicionantes ambientales y sanitarios de protección. Se encuentran comprendidos en la valorización los procesos de reutilización, reúso y reciclaje.
- h) Reutilización: toda operación en la que un envase diseñado y producido para una función es reusado luego de su utilización original para una función similar a la que fue diseñado, u otra diferente, pero sin modificar sus propiedades y su composición.
- i) Reciclaje: todo proceso por el cual se transforman los envases post consumo mediante métodos físicos, químicos, mecánicos o biológicos, a fin de aprovechar los materiales que constituyen los mismos.
- j) Principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP): promueve mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los productos, exigiendo a los productores que se hagan responsables financiera o físicamente de aquellos productos una vez agotada su vida útil. Su finalidad es promover la prevención y mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de los residuos, extendiendo las responsabilidades de los



fabricantes del producto a todas las fases del ciclo de su vida útil, especialmente su recuperación, reciclaje y disposición final.

- k) Sistema Gestión de Envases Post Consumo (SGEPC): es el conjunto de instituciones, actores, actividades, acciones y tareas interrelacionados que conforman e integran las distintas etapas de la gestión ambientalmente sostenible de los envases post consumo.
- l) Mercado Local: es la jurisdicción local o autónoma donde se declare impositivamente la venta de un producto envasado.
- m) Sistemas Individuales y/o Colectivos de Gestión de Envases Post Consumo: programas que explicitan el proceso de gestión de envases post consumo que productores y distribuidores deberán presentar a la autoridad de aplicación para su aprobación. Estos deberán incluir como mínimo:
 - i. datos identificatorios de los integrantes;
 - ii. descripción del proceso específico de gestión;
 - iii. establecimientos y entidades participantes para cada etapa de la gestión;
 - iv. presupuesto estimado y esquema de financiamiento;
 - v. campañas de información y concientización al ciudadano;
 - vi. toda otra información a fin de asegurar el logro de los objetivos mínimos de gestión establecidos.
- n) Sustancia peligrosa: toda sustancia que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

Artículo 6°.- Se establece la siguiente jerarquía de opciones de gestión integral de envases post consumo:

1. prevención en la generación de residuos;
2. reutilización;
3. reciclado;
4. disposición final en relleno sanitario.

Artículo 7°.- Queda prohibida la combustión de envases post consumo en cualquiera de sus formas, con o sin recuperación de energía.

Artículo 8°.- La autoridad de aplicación establecerá, según principio de gradualidad, la fecha de cierre para el ingreso de envases post consumo en los rellenos sanitarios.



Artículo 9°.- Los grandes generadores deberán desprenderse de los envases post consumo a través de los mecanismos establecidos por la autoridad jurisdiccional competente.

Artículo 10°.- Los pequeños generadores tendrán el derecho a desprenderse de sus envases post consumo en forma gratuita, pudiendo hacerlo de las siguientes maneras:

- a) entregar un envase post consumo de tipo equivalente en el acto de compra de un envase;
- b) depositar sus envases post consumo en cualquiera de los sitios de recepción de los residuos reciclables que se establezcan y/o bajo las modalidades que implemente la autoridad de aplicación, en el marco de la presente ley;
- c) entregar sus envases post consumo a reutilizadores sociales.

Artículo 11°.- Los productores tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Constituir, organizar, gestionar y financiar sistemas individuales y/o colectivos de gestión de envases post consumo con el fin de cumplir con su responsabilidad extendida.
- b) Diseñar y organizar sus sistemas individuales y/o colectivos de gestión de envases post consumo asegurando la recolección diferenciada y adecuada de éstos en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante, los productores podrán presentar ante las autoridades competentes, un sistema de gestión superador. Los sistemas de gestión de envases podrán desarrollarse de manera colectiva o individual, no siendo excluyente la adopción de una modalidad por sobre la otra.
- c) Presentar para su evaluación y aprobación a la autoridad de aplicación toda la documentación requerida por ésta respecto de sus propuestas de sistemas individuales y/o colectivos de gestión de envases post consumo.
- d) Proporcionar, de acuerdo con su modo individual o colectivo de organización, información detallada de sus sistemas de gestión de acuerdo con los contenidos y formatos requeridos por la autoridad de aplicación para permitir un eficiente y efectivo seguimiento, control y trazabilidad de los envases post consumo.
- e) Diseñar y producir los envases de forma tal que se facilite su reutilización y reciclaje.
- f) Identificar, rotular y/o etiquetar sus envases, de manera de garantizar la correcta información al consumidor del sistema de gestión adoptado. Las identificaciones y sus pautas de legibilidad serán creadas por la



reglamentación de la presente ley. Dichas identificaciones deberán ser indelebles e inequívocas.

- g) Los productores deberán integrar prioritariamente en sus sistemas de gestión individuales y colectivos de envases post consumo a los trabajadores recicladores.
- h) Proporcionar a los gestores de envases post consumo la información que éstos soliciten para la identificación de los distintos componentes y materiales susceptibles de reutilización y reciclado, la presencia de sustancias peligrosas y toda otra información que contribuya al logro de los objetivos de la presente ley.

Artículo 12°.- Los distribuidores de envases post consumo tendrán la obligación de constituir y aportar a los sistemas individuales y colectivos de gestión de envases post consumo en todo lo concerniente a la logística del post consumo de los mismos.

Artículo 13°.- Será autoridad de aplicación el organismo que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determine para actuar en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 14°.- Serán funciones de la autoridad de aplicación:

- a) formular políticas tendientes al logro de los objetivos de esta ley;
- b) diseñar, coordinar y supervisar el establecimiento y funcionamiento del Sistema de Gestión de Envases Post Consumo (SGEPC);
- c) determinar la creación de un Consejo Asesor Permanente del Sistema de Gestión de Envases Post Consumo e integrarlo a la Comisión de Asesoramiento Técnico establecido en la Ley N° 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos;
- d) determinar las metas progresivas de gestión de envases post consumo conjuntamente con el Consejo Asesor Permanente del SGEPC;
- e) establecer los contenidos mínimos que deberán contener los sistemas individuales y colectivos de gestión de envases post consumo;
- f) evaluar y aprobar las propuestas de los sistemas individuales y colectivos de gestión de envases post consumo;
- g) establecer el procedimiento de presentación, sustanciación y aprobación de los sistemas individuales y colectivos de gestión de envases post consumo presentados, pudiendo requerir modificaciones y condiciones a los mismos con el fin de asegurar la cobertura de la gestión de envases



- post consumo en todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires de acuerdo con las metas establecidas;
- h) promover y controlar la gestión adecuada de todo el Sistema de Gestión de Envases (SGEPC) y su cobertura territorial;
 - i) crear y administrar el Registro de Gestores de Envases Post Consumo;
 - j) implementar mecanismos para el seguimiento, control y trazabilidad de los envases post consumo integrantes del SGEPC;
 - k) crear y administrar los instrumentos de coordinación del SGEPC;
 - l) crear e implementar el Observatorio de Gestión de Envases Post Consumo para la unificación de toda la información de gestión del sistema en base a los datos requeridos a los productores y sus sistemas de gestión de envases post consumo;
 - m) revisar y actualizar los plazos y metas en los casos que fueran necesarios;
 - n) impulsar el uso de material reciclado para el desarrollo en la producción de envases y otros productos con el objeto de favorecer su valorización;
 - o) promover el desarrollo y la implementación de nuevas tecnologías y procesos de reciclado y tratamiento de modo adecuado con el cuidado ambiental;
 - p) establecer medidas de fomento para el desarrollo de los mercados de reutilización de envases y de reciclado de materiales provenientes de los envases post consumo generados;
 - q) velar por la integración en los programas individuales y colectivos de gestión de envases post consumo de los trabajadores recicladores;
 - r) instrumentar campañas de difusión y concientización sobre todos los alcances de interés general inherentes a la aplicación de esta ley;
 - s) promover la comercialización de los productos resultantes de la recuperación de los residuos de envases;
 - t) dictar las normas complementarias en materia de gestión de envases post consumo;
 - u) determinar, en caso de resultar necesario, un listado de aquellos envases que por sus características de tamaño, composición, diseño, uso u otras, requieran prescripciones y requisitos técnicos específicos para su gestión;
 - v) dictar las normas y disponer las medidas necesarias para facilitar la implementación del SGEPC;
 - w) elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la reglamentación de la presente ley.



Artículo 15.- Créase el Programa de Fortalecimiento de los Trabajadores Recicladores (en adelante, el Programa) que se financiará con el 10% del aporte total que realicen los productores a los sistemas individuales y/o colectivos de gestión de envases post consumo.

Artículo 16°.- Son objetivos del Programa:

- a) contribuir activamente en las tareas de fortalecimiento de las cooperativas de trabajadores recicladores;
- b) fomentar políticas de integración en cooperativas a los trabajadores recicladores individuales;
- c) instrumentar capacitaciones para la mejora de la capacidad productiva.

Artículo 17°.- Para dar cumplimiento a los objetivos del Programa, la autoridad de aplicación podrá desarrollar las acciones siguientes, sin perjuicio de otras que considere complementarias y que contribuyan a los mismos efectos:

- a) celebrar convenios con universidades públicas nacionales y organismos e instituciones públicas jurisdiccionales a fin de realizar estudios de factibilidad para determinar las posibilidades de creación de emprendimientos sociales, cooperativos y comunitarios;
- b) admitir proyectos para fortalecer el reciclado.

Artículo 18°.- Los trabajadores recicladores, sea en forma individual, comunitaria o en cooperativas de trabajo, deberán registrarse a efecto de poder recibir los beneficios de este Programa.

Artículo 19°.- Ante el incumplimiento de lo dispuesto por la presente ley, será de aplicación la Ley N° 451 "Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos".

Artículo 20°.- El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá reglamentar la presente ley en un plazo de noventa (90) días corridos desde su promulgación.

Artículo 21°.- Comuníquese., etc.



FUNDAMENTOS

Sra. Presidenta:

Uno de los mayores problemas ambientales que se producen a nivel global, aunque con ciertas variaciones en función de las realidades socioeconómicas de los países y ciudades del planeta, es precisamente la generación de residuos por la realización de las diferentes actividades antrópicas. En particular, las actividades de consumo determinan la generación creciente y por demás alarmante de residuos de origen doméstico o domiciliario, cuya cantidad y volumen diario debe ser recolectada y tratada. Además, no sólo aumenta la generación, sino que también varía su composición. Mientras que hace años los residuos en su conjunto se mostraban pesados, compactos y fácilmente degradables, en la actualidad presentan características de mayor liviandad, son más elásticos y de dificultosa degradación.

En las últimas décadas la obsolescencia programada (fabricar productos con una vida útil cada vez más corta) y los productos de usar y tirar, como envases y embalajes, han crecido en el mercado de forma desmesurada, generando graves impactos que se evidencian en las cifras exorbitantes del crecimiento de los residuos, situación que se agrava por el crecimiento demográfico y la concentración en centros urbanos.

La crisis de los residuos plásticos es tan grave que durante 2022 comenzaron las negociaciones para un tratado global contra la contaminación plástica en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA), una especie de "Acuerdo de París" pero para los plásticos. En este ámbito, un instrumento que se destaca para combatir la contaminación es el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), el concepto rector que se vino discutiendo en los diferentes proyectos de gestión de envases en nuestro país.

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.

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, incluyendo el marino. Según un estudio publicado en la revista Science en 2018, nuestro país se ubica en el puesto N°28 por generación de basura marina a nivel internacional.

De acuerdo a los datos recopilados en el último Censo Provincial de Basura Costera Marina realizado en el 2022, y como resultado del trabajo conjunto entre instituciones costeras en 16 localidades bonaerenses, los residuos plásticos y las colillas de cigarrillos continúan siendo uno de los mayores problemas en la costa atlántica argentina. La contaminación por plástico es uno de los problemas ambientales globales que más empeoró en los últimos años y que pone en riesgo nuestra propia salud¹.

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 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 problemática en la gestión de los residuos sólidos urbanos es uno de los grandes desafíos, en materia ambiental, que enfrenta tanto la Argentina como cualquier otra nación del mundo. Los países que comprenden la real magnitud de los daños ambientales que provoca el sistema de consumo y descarte de productos sin ningún tipo de tratamiento están actualmente avanzando hacia directrices orientadas en paradigmas más sostenibles como es el caso de la Economía Circular.

Resulta importante en este punto conocer cuáles son las tendencias y las recomendaciones de quienes ya cuentan con una nutrida experiencia en el desarrollo de procesos vinculados al aprovechamiento de residuos sólidos urbanos en el marco del desarrollo de una política que incorpore los principios de la Economía Circular, a sabiendas que en nuestro país y en la región los programas de recuperación de materiales producto de la recolección diferenciada se encuentran poco desarrollados. Desde esta perspectiva es recomendable atender algunas directivas y documentos de la Unión Europea en la materia. En diciembre de 2015, Europa adoptó un plan de acción para la

¹ <https://www.vidasilvestre.org.ar/?25000/Alerta-plastico-mas-del-70-de-los-residuos-censados-en-las-playas-bonaerenses-continuan-siendo-plasticos>



Economía Circular² que consistió en un programa de transformación con gran potencial para generar crecimiento y nuevos puestos de trabajo, y cuyo objetivo fue fomentar modelos sostenibles de consumo y producción en consonancia con los compromisos contraídos por la UE en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. También en 2017 se promocionó una plataforma financiera junto con el Banco Europeo de Inversiones para dar asistencia a los países miembros, y ayudarlos a revisar normativa.

Desde estas perspectivas ambientales, sociales y económicas vinculadas a la generación de empleo es hacia donde hoy se intenta legislar en nuestra región y la aspiración a realizarlo en nuestro país. Si bien hay varios países que cuentan con normativas que promueven un modelo de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) orientados hacia la economía circular como Uruguay, Brasil, Chile y Colombia, aún está pendiente para nuestro territorio normas de estas características.

Dentro de este paradigma de gestión circular el principio económico y político conocido como REP es central al momento de legislar y gestionar. El primer antecedente nacional en relación a la REP se conoció en nuestro país en el año 2008 en el marco del debate nacional sobre la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos impulsado por organizaciones sociales y ambientales. Argentina fue en ese momento pionera en la región incorporando estos criterios en una discusión sobre normativa de residuos. Y si bien fue un proyecto que contó con un vasto y amplio trabajo legislativo con presencia de todos los sectores –incluso de expertos internacionales en la materia– no se logró avanzar en una posterior sanción. La aparición y discusión por primera vez de definiciones en un cuerpo normativo sobre conceptos como ciclo de vida, ecodiseño, responsabilidad extendida del productor, principio preventivo, entre otros, marcó un antes y un después en las conversaciones vinculadas a la gestión de los residuos sólidos urbanos a nivel nacional.

En este contexto es destacable mencionar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue pionera en el año 2005 sancionando la ley N°1854, conocida como Basura Cero, que proponía un modelo distinto al conocido hasta ese momento para la gestión de los residuos sólidos urbanos. Tímidamente se comenzó en

²Cerrar el Círculo: un plan de acción de la UE para la Economía Circular. COM (2015). 614 Final.



ese momento a promover desde su cuerpo normativo principios y objetivos vinculados a lo que hoy conocemos como Responsabilidad Extendida del Productor, haciendo mención a la promoción del ecodiseño, la responsabilidad de los fabricantes en la gestión de sus productos, entre otros. Años más tarde en el 2021 se logró la sanción de la Ley N°6468 de Economía Circular bajo el mismo espíritu, pero ambas hoy día escasamente implementadas.

Según el relevamiento realizado por la Ciudad en 2023 “Diagnóstico de la estrategia y hoja de ruta de economía circular de la Ciudad Autónoma de Buenos”³- el sector de los envases y embalajes es una de las cadenas de valor identificadas con mayor potencial para avanzar con acciones ligadas a la creación de un circuito económico sostenible; y disminuir la contaminación a través de iniciativas vinculadas a la Responsabilidad Extendida del Productor.

Según los datos relevados por el informe “*en términos de impacto económico, la industria del caucho y plástico representó un 0,30% del aporte al PBG de la Ciudad en el año 2021 (DGEyC, 2022b). El número de empresas del sector privado —promedio de los años 2016-2020— en el sector fue de 550 (OEDE, 2023), mientras que, en relación con la generación de empleo, el número de asalariados registrados del sector privado —promedio de los años 2018-2022— fue de 7888 (OEDE, 2023).*

Respecto al impacto ambiental, se identifica el consumo de distintos recursos y la generación de residuos. En cuanto a los residuos, principalmente la generación de RSU-fracción reciclable/seca (incluyendo post-consumo), como envases y embalajes de plásticos y neumáticos, destacándose un crecimiento exponencial de los mismos en los últimos 35 años, pasando de 2% al 15%, hasta 20% del total de residuos generados en CABA (CEAMSE y FIUBA, 2016). También, se identifican residuos peligrosos. Si bien se identifican marcos regulatorios y políticas que promueven la EC en el sector, uno de los principales desafíos detectados por los propios actores se refiere a la ausencia de una Ley de responsabilidad extendida del productor, así como la dificultad para lograr una eficiente articulación público-privada que le permita obtener a la industria recicladora materia prima (productos plásticos post-consumo) en cantidad,

³<https://www.cepal.org/es/publicaciones/68717-diagnostico-la-estrategia-hoja-ruta-economia-circular-la-ciudad-autonoma-buenos>



calidad y en forma continua".

En este sentido, esta iniciativa viene a dar respuesta a esta investigación.

La Ciudad tiene hoy una oportunidad de avanzar con herramientas concretas para reducir y eliminar el desperdicio y la contaminación de los productos y materiales en el mercado, y propiciar el desarrollo de la inversión pública y el compromiso público-privado hacia un modelo más sostenible en el diseño, consumo y reciclado de materiales.

En promedio en nuestro país se generan 1,15kg/hab/día⁴ de residuos sólidos urbanos, aunque en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires esa cifra resulta ser mayor alcanzando los 1,43 kg⁵ por persona/día. De esa cantidad alrededor del 40% se corresponde con residuos orgánicos, mientras que el otro 50% restante se corresponde a residuos que pueden ser casi en su totalidad reciclables (vidrio, papel, cartón, metales, plásticos, etc.), y que si uno analiza, la mayoría de ellos se encuentran en alguna forma y/o modalidad de envase o genera residuos de envases.

La correcta disposición de los residuos representa un factor clave para lograr las metas propuestas por la ley 1854 "Basura Cero". Esta norma sancionada en el año 2005 - y modificada posteriormente- establece el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado. Las metas de la ley no sólo fueron incumplidas en sus plazos y proporciones de reducción sino que además, según datos de 2018, se entierra casi el doble en comparación con 2012, año base establecido por la ley.

La generación de residuos sólidos urbanos ha sido sin duda uno de los grandes desafíos ambientales tanto en el Área Metropolitana de Buenos Aires como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con la ley N° 1854, según lo expresado anteriormente, se abrió la posibilidad de que finalmente la Ciudad adoptara un agresivo programa de recuperación de materiales y la oportunidad de salir del clásico e insostenible sistema de enterrarlo todo. Lamentablemente, los años

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/preservacion-control/gestionresiduos/argentina>

⁵ <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29140>



que les siguieron estuvieron caracterizados por políticas embrionarias en materia de recuperación y reciclado de materiales y por incumplimientos de la ley, rescatando solamente la titánica tarea que a diario vienen realizando los recuperadores urbanos sin lograr un cabal reconocimiento por parte del Gobierno de la Ciudad sobre su tarea.

En la actualidad la gestión de los residuos sigue representando un gran desafío a resolver para la administración porteña. La Ciudad sigue dependiendo en su totalidad de los predios del CEAMSE y la capacidad de tratamiento de las últimas celdas disponibles en los predios abiertos ya se encuentran en jaque. De acuerdo a los datos publicados por este organismo⁶, quedan 5 años de rellenos sanitarios para los residuos del AMBA; y es sobre esta premura es que debemos legislar con el objetivo de impulsar acciones y normas que favorezcan la reducción en la generación y la recuperación y reciclado de materiales.

Según datos de este organismo, los diferentes tipos de plásticos que se descartan de forma diaria representan el 18% de la composición total de la basura domiciliar de la CABA⁷. Uno de los residuos más habituales en el consumo doméstico son los envases PET de bebidas y alimentos (gaseosas, aguas, aceites, comida rápidas), pero por falta de aplicación de políticas en gestión integral de residuos, parte de estos terminan en los rellenos sanitarios o en los cursos de agua. De acuerdo a información periodística publicada en 2018⁸ los residuos que más afectan la red pluvial de la Ciudad de Buenos Aires son las botellitas de plástico PET, que frenan el curso del agua en los conductos pluviales y arroyos de la ciudad y que terminan más tarde en las desembocaduras sobre el Río de la Plata. Por otra parte, es importante aclarar que es necesario hacer la distinción entre los envases de un solo uso, aquellos que una vez que se consume el producto se arroja a los residuos, de los envases que pueden ser retornables y/o reutilizables que generan menos impactos como así también aquellos que se fabrican con materia prima reciclada.

Uno de los envases de un solo uso más usados en el mercado para botellas de aguas y gaseosas son las botellas de plástico PET. En el país, la producción de envases PET se estima en 15 millones de unidades por día (200.000 toneladas

⁶ <https://www.pilaradiario.com/politica/2018/2/3/advierten-ceamse-colapsar-cinco-aos-78792.html>

⁷ www.ceamse.gov.ar

⁸ <https://www.infobae.com/sociedad/2018/06/17/residuos-el-13-de-la-basura-que-se-genera-en-la-ciudad-son-plasticos-y- apenas-se-recicla-una-cuarta-parte/>



de PET anual) alcanzando un consumo anual de 5 kg por habitante. Solo un 10% de esta producción (20.000 toneladas) vuelve al circuito productivo para ser reciclado como materia prima para nuevos envases. Otro 15% del PET se recicla para otros usos como filamentos para escobas, cepillos y láminas para fabricar bandejas para alimentos; también se exporta para producir fibras textiles⁹.

Entonces, si consideramos el impacto ambiental que generan los residuos de envases y los costos de su disposición final ¿Por qué no reciclamos más residuos de este tipo? Además, la industria del reciclado podría generar nuevos empleos y más valor agregado. Las causas son diversas, algunas sobre las que el Estado no puede incidir directamente, como los precios bajos de la materia prima virgen debido al precio del petróleo, otras dependen exclusivamente de decisiones políticas que vienen siendo frenadas y que muchos sectores involucrados demandan hace más de una década: normativas que regulen y fomenten la gestión y recuperación de esta fracción de los residuos reciclables.

Hoy en día en nuestro país, como los costos de la gestión y de la disposición final de los residuos los afronta el Estado, para el fabricante resulta más económico producir nueva materia que obtenerla de los circuitos del reciclado. Es aquí donde el Estado debe regular para que el fabricante se vea incentivado a reusar y/ o reciclar que a seguir generando más basura. Para ello, es urgente que se avance con normativas de gestión de residuos de envases post consumo, que incentive a los fabricantes a realizar productos en base al ecodiseño. Productos con menores proporciones de materia plástica, con materiales reciclables ya sea para los envases y/o etiquetas. Además, implementar sistemas de gestión público privados que permitan retornar los envases al sistema productivo ya sea por el reúso o el reciclado.

Recientes investigaciones académicas destacan los principales factores por los que el reciclado del PET está poco desarrollado en la Argentina. Entre otros, enumeran la falta de precios uniformes para el material y de una logística adecuada, la insuficiente separación de residuos en el hogar y la ausencia de una ley que obligue a las empresas a hacerse cargo de los envases post consumo o reutilizarlos. Actualmente quienes afrontan y pagan la gestión de los envases son los municipios a través de la gestión de los residuos domiciliarios. Esa gestión representa uno de los costos más importantes del presupuesto

⁹ Brione Carlos, ECOPEK, 2016



municipal, estimándose en un rango del 5% al 25% del presupuesto local¹⁰, absorbiendo una porción importante de los recursos municipales. En la Ciudad de Buenos Aires gran parte de la gestión de la recuperación y reciclado de los residuos reciclables lo realizan las cooperativas de trabajadores recicladores. El reciclado con inclusión social, según estas organizaciones *“es sin duda la mejor respuesta para el tratamiento de los RSU reciclables, ya que significa un ahorro considerable en los costos del servicio de higiene urbana, en el pasivo ambiental que se genera con el enterramiento y una acertada forma de avanzar en la distribución de los derechos laborales postergados”*.

Para la elaboración de este proyecto que hoy presentamos hemos tenido en cuenta no sólo las diversas normas que en el mundo atienden a esta cuestión, analizando en todos los casos sus disposiciones, objetivos, dificultades de implementación, sino también la adaptación de los principios generales de tales normas, pero actualizándolos a las circunstancias y realidades económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales propias de la región latinoamericana, de nuestro país y de la Ciudad de Buenos Aires en particular. En ese sentido la creación de un Programa de Fortalecimiento para las Cooperativas responde a dar cuenta de esta situación. Los trabajadores recicladores viven muchas veces en una realidad en la que la pobreza, el trabajo sin derechos laborales y el ambiente se conjugan. Es así como la gestión integral de los envases se orienta a aunar esfuerzos entre los actores privados y públicos para transitar caminos que contribuyan a la mejora en la gestión de los residuos a la vez que integren la dimensión social mediante el eje de inclusión social de trabajadores recicladores.

Una ley para regular los envases permitirá mitigar las ineficiencias ambientales, sociales y económicas a través de la REP. Esto significa trasladar la responsabilidad de la gestión y/o el financiamiento de los residuos de envases desde los municipios hacia los envasadores: aquellas empresas o marcas que ingresan productos (envasados) de consumo masivo al mercado. Avanzar en una política de gestión de envases bajo el principio de la “Responsabilidad Extendida al Productor” implica que quienes hacen un negocio introduciendo toneladas de productos envasados al mercado incluyan entre sus costos el residuo que generan. Este principio no responde únicamente a la equidad

¹⁰ Observatorio Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (MADS), Proyecto Nacional para La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos BIRF 7362 AR, Grupo Arrayanes, Julio 2011.



económica en la gestión de la basura, sino también a un sentido preventivo, para generar menos residuos. Si las empresas que ingresan miles de botellas por día al mercado tienen que pagar por cada residuo que generan, buscarán la forma más adecuada para disminuir ese costo; en otras palabras, minimizar la basura indiscriminada que generan.

Con una ley de envases los fabricantes deberán internalizar el costo de la gestión de los residuos y por lo tanto se verán motivados a mejorar sus diseños para generar menos residuos y para que los productos sean más fácilmente reciclados. Quienes internalicen los costos de manera más eficiente, serán quienes resulten más competitivos y otorgarán mejores precios finales. A su vez, dado que los productores (empresas envasadoras) deberán ser responsables de la gestión de los envases y rendir cuentas por el material recuperado, es un gran estímulo para la recuperación y en tal sentido, la cantidad de envases dirigidos a disposición final sólo podrá ser disminuida de manera significativa a través de sistemas integrales de gestión que contemplen necesariamente la valorización.

Asignar a la industria la responsabilidad de financiar la gestión ambiental de sus productos (independientemente de que esto pueda impactar en sus precios) implica conceptualmente transparentar todo el ciclo de vida de los envases, además de los beneficios mencionados anteriormente vinculados a una gestión eficiente desde el propio diseño de los productos, y simplificación de la gestión de sus residuos con un adecuado uso de su logística y de todos los mecanismos técnicos aplicables para la gestión. Asimismo, más allá de las responsabilidades de los productores en cuanto a la puesta en funcionamiento de los sistemas de gestión, está claro que también será necesario que los consumidores desempeñen un papel clave en la gestión de los residuos de envases, por lo que deberán estar correctamente informados para poder adaptar sus comportamientos y actitudes a las necesidades de los sistemas de gestión implementados, pues toda acción de prevención de la contaminación y protección de los recursos naturales no tendrá éxito si no es acompañada por todos los sectores de la sociedad. Por el contrario, si cada persona se suma desde su accionar personal a los mismos fines, el proyecto tendrá éxito.

La presente ley busca fortalecer el marco jurídico para desarrollar modelos sistémicos de manejo (que denominamos Sistemas de Gestión de Envases Post Consumo -SGEPC-). Asimismo, busca definir las obligaciones del usuario final, de los productores, (importador, fabricante, envasador, y comerciante de productos) y del resto de los actores participantes de la cadena comercial de



envases como son los distribuidores, así como también la articulación y el rol del Estado a través de la autoridad jurisdiccional de aplicación.

En relación a la gestión de envases de post consumo, todos los ciudadanos somos parte del problema y, por ende, todos somos partes de las soluciones alternativas de gestión. Así como somos consumidores de envases todos nosotros somos también generadores de residuos de envases. Por ello es necesario, independientemente de su operación y financiamiento, lograr desarrollar sistemas de gestión participativos y de financiamiento específico, que involucre no sólo a las empresas sino también al usuario final público, al municipio, a la cadena logística y comercial de los envases; a las cooperativas, pymes y empresas de recupero, reutilización, reciclado, tratamiento y disposición final. Y sin lugar a dudas, el rol del Estado que deberá establecer acuerdos acerca de la metodología de financiamiento, la regulación y el control de su gestión. Por lo expuesto se revela la importancia de involucrar a todos y cada uno de los actores que intervienen en el ciclo de vida de los envases post consumo, desde su inicio. Claramente, los consumidores y los gobiernos tienen un rol fundamental en estos sistemas que deben garantizar que los envases post consumo sean descartados y recolectados separadamente de los otros residuos. Resulta fundamental que los consumidores asuman su responsabilidad en este proceso.

Con adecuada normativa y una difusión eficiente, los consumidores deben saber como obrar para deshacerse de ellos, estando obligados a hacerlo de una manera correcta y factible. A su vez, el Estado también es un actor fundamental, ya que desde la autoridad jurisdiccional debe implementar las normas operativas adecuadas para facilitar la gestión, las actividades de control, y de los estándares técnicos ambientales que se implementen.

En relación a la jerarquía de tratamientos ambientalmente sostenibles, consideramos necesario dejar explícita la prohibición de la incineración (con o sin recuperación de energía) según lo expresado en el articulado: se prohíbe la incineración en cualquier de sus formas ya que todos los procesos de generación de energía de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), ya sea a través de la incineración convencional con recuperación de energía, como con tecnologías alternativas de tratamiento termoquímico de los residuos, generan emisiones de sustancias que impactan en el medio ambiente.

A diferencia de la incineración convencional, estos procesos alternativos generan subproductos líquidos, gaseosos y sólidos donde se trasladan los compuestos tóxicos de los RSU y nuevas sustancias que se generan en el



proceso, y que deben ser tratados adecuadamente. Estas tecnologías alternativas no han demostrado hasta la fecha ser viables para el tratamiento de RSU desde el punto de vista ambiental, técnico y económico. Además, no se trata de energía renovable. La energía producida por la incineración convencional o por tratamientos termoquímicos a partir de residuos sólidos urbanos no puede ser nunca considerada como energía renovable ya que los residuos no lo son. Se trata de descartes de productos fabricados con recursos naturales agotables y finitos como el hierro, el aluminio, el petróleo, la madera, etc. El hecho de que hayan aumentado los niveles de consumo, y por tanto, la generación de residuos, no significa que sea una fuente renovable. La energía renovable es aquella que procede de fuentes como la solar, eólica, biomasa, minihidráulica, maremotriz y geotérmica.

Por todo lo expuesto solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.