



Maestría en Políticas Públicas

De la promoción de la economía circular a un debate circular: Rastreo del tratamiento de los proyectos de gestión de envases en el Congreso argentino (2002-2023)

Autoría: Tello, Ana Laura

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Tello, A. (2024) "*De la promoción de la economía circular a un debate circular: Rastreo del tratamiento de los proyectos de gestión de envases en el Congreso argentino (2002-2023)*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13634>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

ESCUELA DE GOBIERNO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABAJO FINAL

**De la promoción de la economía circular a un debate circular:
Rastreo del tratamiento de los proyectos de gestión de envases en el
Congreso argentino (2002-2023).**

Alumna: Ana Laura Tello

Directora: Consuelo Bilbao

Diciembre de 2024

Resumen

La gestión integral de envases se expone como una política ambiental pendiente en Argentina, prioritaria para el impulso de la economía circular y para desacoplar el crecimiento de la generación de residuos. Durante un período que excede los veinte años se han presentado 57 proyectos de ley en el Congreso de la Nación tendientes a establecer una regulación ambiental uniforme en la materia, que hasta el momento no han logrado avances significativos para su sanción.

Partiendo de los métodos cualitativos de estudio de caso y rastreo de procesos, este trabajo de investigación examina los factores que influyeron en la trayectoria legislativa de los proyectos de gestión de envases presentados entre los años 2002 y 2023. El análisis, por un lado, involucra la identificación de tensiones sobre la política ambiental a legislar y, por otro, explora las dinámicas de configuración y control de agenda en el ámbito parlamentario.

Si bien se evidencian acuerdos para incorporar el principio de Responsabilidad Extendida del Productor como eje de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, el proceso estuvo marcado por tensiones entre dos coaliciones promotoras: la industria y los recuperadores. Estas tensiones parten de construcciones disímiles del problema a abordar y se centran en creencias secundarias sobre el diseño de la política.

Entre los principales hallazgos sobre los momentos de activación y bloqueo, se identifica la baja prioridad legislativa del tema que condujo a que los proyectos presentados desde diferentes espacios políticos sean “cajoneados”. No obstante, se destaca la capacidad proactiva expuesta por las comisiones de Ambiente desde su ámbito de competencia. Desde 2016 el debate se intensificó ante la explicitación de divergencias entre las coaliciones y, especialmente en 2021, por la influencia directa del Poder Ejecutivo en la definición de agenda. Se observa que la integración del oficialismo, desde las más altas figuras de decisión, a una de las coaliciones en pugna, polarizó el debate político y desvió la atención de los objetivos ambientales.

Mediante este trabajo se busca contribuir al entendimiento de las interacciones entre los actores involucrados en una norma sobre gestión de envases, proporcionando aprendizajes para el futuro impulso del tratamiento legislativo. También alerta sobre el riesgo que la política pública se obstaculice ante la priorización de intereses sectoriales y, por el contrario, destaca el rol de liderazgo del sector público para balancear los intereses en conflicto y encauzar el historial de debates en acuerdos que posibiliten la sanción de una ley.

ÍNDICE

Abreviaturas y Acrónimos	4
Introducción	5
Planteamiento del Tema	7
Esquema Normativo Ambiental en Argentina	7
Situación de los Residuos	9
Marco Teórico	14
Dinámicas de la Organización Parlamentaria	14
Influencia de las Administraciones en el Control de Agenda	18
Coaliciones y Narrativas en la Configuración de Agenda	19
Instrumentos de Política en la Gestión de Envases	23
Metodología	29
Desarrollo	31
Iniciativas Legislativas y Evolución en su Tratamiento	31
Mapeo de Actores e Identificación de Coaliciones Promotoras	34
Interacciones en las Instancias de Tratamiento	39
Influencias sobre el Recorrido Parlamentario	43
Conclusiones	45
Referencias Bibliográficas	49
Tablas	54
Tabla 1	54
Tabla 2	56
Tabla 3	58
Anexos	60
Anexo I: Reseña del Trámite Parlamentario	60
Anexo II: Entrevistas	64

Abreviaturas y Acrónimos

ALC: América Latina y el Caribe

CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado

CN: Constitución Nacional

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

CTEP: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular

DDR: Depósito, devolución y retorno

GEI: Gases de efecto invernadero

GIRSU: Gestión integral de residuos sólidos urbanos

HCDN: Honorable Cámara de Diputados de la Nación

LGA: Ley General del Ambiente (25.675)

MAYDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable/Sostenible de la Nación

PMPA: Presupuestos mínimos de protección ambiental

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OD: Orden del día

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONG: Organizaciones no gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ORP: Organización de responsabilidad del productor

PBI: Producto bruto interno

RAEE: Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

REP: Responsabilidad extendida del productor

RSU: Residuos sólidos urbanos

SIG: Sistema integrado de gestión

UIA: Unión Industrial Argentina

UNEA: Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Introducción

La adecuada gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se plantea como un desafío a nivel global frente a las tendencias de aumento en los niveles de generación y de contaminación y, en particular, como un asunto de relevancia en Argentina atento a las debilidades del entramado institucional en priorizar un enfoque preventivo y favorecer estrategias de economía circular.

Los envases -de uso masivo y mayormente descartados tras el consumo de los productos que contienen- representan una corriente específica dentro de los RSU que numerosos países abordan normativamente para potenciar su circularidad y optimizar las capacidades de gestión. El caso argentino constituye una excepción, ya que desde hace al menos dos décadas se presentan propuestas legislativas tendientes a enmarcar una política ambiental uniforme para la gestión de envases en virtud del esquema de competencias dispuesto en la Constitución Nacional (CN).

El presente trabajo de investigación se propone indagar sobre los factores que influyeron en el recorrido de los proyectos de ley de gestión de envases en la agenda del Congreso argentino, con el objetivo general de identificar las circunstancias por las que no lograron aprobarse las diversas iniciativas presentadas en el período transcurrido entre los años 2002 y 2023 inclusive. En ese marco, se plantean como objetivos específicos: identificar la cantidad, el principal contenido y la evolución de los proyectos de ley de envases presentados, conocer los momentos en que estos proyectos tuvieron algún tipo de tratamiento dentro del Congreso, rastrear las percepciones de los actores involucrados en torno a esta regulación, explorar las interacciones de los mismos durante el tratamiento legislativo y analizar si factores externos a la dinámica estrictamente parlamentaria afectaron ese recorrido.

El recorte temporal elegido parte del 2002, año en que fueron sancionadas las primeras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA) en Argentina. A partir de ese momento y tras ocho años de la reforma constitucional, comienza a visualizarse una señal de permeabilidad de la agenda ambiental en el ejercicio de las competencias y las leyes sancionadas en consecuencia por el Poder Legislativo nacional. El período se extiende hasta el último año transcurrido en atención a que el tema ha permanecido en la dinámica parlamentaria con distintos grados de exposición. De esta forma, se abarca un marco de 22 años donde se sucedieron 11 elecciones democráticas para renovación de bancas legislativas y seis períodos presidenciales completos.

Su estudio se plantea desde una estrategia metodológica de tipo cualitativa, mediante la combinación de los métodos de estudio de caso y rastreo de procesos. En tal sentido, se recurre al análisis documental, como herramienta de recolección de información asociada a ambos métodos, junto a entrevistas semiestructuradas y observación directa, en tanto son fuentes accesibles en el estudio de caso (Yin, 2018).

La relevancia de este trabajo radica en poder analizar las dinámicas entre los actores involucrados en el diseño de la política, así como los condicionantes políticos e institucionales que operaron en la trayectoria legislativa de los proyectos. Asimismo, es un aporte para desentrañar las dimensiones en conflicto sobre la legislación y contribuir con un marco diagnóstico y líneas de partida que faciliten el tratamiento futuro para la sanción de una ley de gestión de envases.

Dado su carácter descriptivo, este trabajo no pretende abordar el grado de eficacia de las leyes ambientales. La sanción y vigencia de una ley otorga significancia a un problema, traza una hoja de ruta para abordarlo y brinda un escenario de certidumbre sobre los comportamientos pretendidos junto a herramientas para vigilar su observancia, aunque por sí sola no es condición suficiente para resolverlo. Precisamente, en la estructura normativa ambiental argentina el componente político-federal es de suma relevancia a la hora de evaluar la implementación efectiva y la consecución de los objetivos marcados por cada ley de PMPA. Con esa salvedad, el análisis se enfoca en el ejercicio de las competencias nacionales y esencialmente en la dinámica del Congreso nacional, como órgano representativo y deliberativo, para considerar la ampliación de la tutela ambiental en lo que refiere a la gestión integral de una corriente de residuos.

La estructuración del trabajo comienza con el planteo del tema, donde se reseña el esquema de normas en materia ambiental, además del estado de situación a nivel normativo y un compendio de datos sobre la situación problemática vinculada a los residuos. En segundo lugar, se desarrolla el marco teórico centrado en la revisión de la literatura sobre organización legislativa y mecanismos de configuración de agenda, el enfoque de coaliciones promotoras en el proceso de políticas públicas y los desarrollos sobre políticas de gestión de envases en el marco de la economía circular. En tercer lugar, se brinda mayor detalle sobre los aspectos metodológicos que orientan la investigación. En cuarto lugar, se desarrollan los hallazgos en torno a los objetivos específicos planteados, en diálogo con los principales aspectos teóricos que modelan el trabajo y recurriendo a la información recabada de las fuentes utilizadas. La participación de los distintos sectores, el análisis de sus percepciones sobre la legislación y la conformación de coaliciones promotoras son abordados siguiendo la línea temporal de los

momentos de activación identificados en la agenda del Congreso. Por último, se exponen las conclusiones relativas al objetivo general de la investigación y se destacan los aportes para el desarrollo de la política ambiental bajo análisis, además de señalar las oportunidades de explorar los aspectos técnicos de las propuestas con su eventual impacto en la gestión.

Planteamiento del Tema

Esquema Normativo Ambiental en Argentina

La cuestión ambiental fue introducida expresamente en el instrumento normativo de mayor jerarquía de Argentina con la reforma constitucional de 1994. La cláusula ambiental, consagrada en el artículo 41 de la CN, reconoce a todos los habitantes el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano desde una perspectiva de sostenibilidad y equidad intergeneracional¹, el cual se retroalimenta, a su vez, con el correlativo deber de preservarlo. Aún como derecho-deber colectivo, dispone especialmente la obligación de las autoridades de proveer a su protección junto al uso racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la biodiversidad y la información y educación ambiental.

Considerando el marco federal de gobierno, el artículo 41 dispuso un nuevo esquema en la distribución de las competencias concurrentes de protección del ambiente: a la Nación le corresponde dictar las normas con los PMPA aplicables en todo el territorio, resguardando que no alteren las jurisdicciones locales, en tanto a las provincias les compete establecer las normas necesarias para complementar ese piso de protección.

Los PMPA se asientan en la lógica de que el ambiente es un bien colectivo que no reconoce demarcaciones político-territoriales y, por tanto, constituyen un mecanismo para establecer una tutela básica y uniforme en resguardo a la igualdad de trato en todo el país². Sin

¹ La reforma constitucional recoge el desarrollo en la agenda internacional en torno al desarrollo sostenible. Este concepto surge del informe Nuestro Futuro Común, presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas en 1987, que lo entiende como aquel que permite “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones de atender las propias”. Años después fue integrado como hilo conductor en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, surgida de la Cumbre de la Tierra de 1992 que estableció un nuevo paradigma normativo internacional al enlazar los conceptos de desarrollo y ambiente. Entre otros preceptos, allí se reconoce que la protección del ambiente no debe considerarse en forma aislada, sino constituir parte integrante del proceso de desarrollo (Principio 4).

² La ley 25.675 (2002) establece en el artículo 6 la definición de PMPA, entendiéndolo como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

embargo, los márgenes de esta potestad normativa han sido objeto de debates e interpretaciones disímiles en virtud del marco federal y el reconocimiento a las provincias del dominio originario sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, conforme prevén los artículos 121 y 124 de la CN.

A nivel doctrinario se sostiene que los PMPA permiten integrar la interjurisdiccionalidad característica de la cuestión ambiental con un federalismo participativo, dado que las provincias intervienen en su definición tanto a través de sus representantes en el Congreso, como de su facultad normativa complementaria (Rosatti, 2007, en Nonna, 2017). En ese sentido, como criterio mayoritario, se considera que es el Congreso de la Nación el órgano competente para el dictado del piso normativo por ser el poder estatal con facultades legislativas (Nonna, 2017).

La CN consagra entonces el principio de federalismo de concertación en materia ambiental que se caracteriza por ser descentralizado (Gutiérrez e Isuani, 2014), ya que las provincias conservan las competencias atinentes a implementar y completar ese umbral mínimo de tutela en el ámbito de sus jurisdicciones. En otras palabras, el sistema institucional ambiental en Argentina demarca el ejercicio de las competencias de la Nación al ámbito normativo y, siguiendo a Esain (2021), adopta un modelo de federalismo de ejecución.

A modo de repaso histórico, luego del reconocimiento constitucional, el Congreso exhibió un periodo de productividad legislativa en materia ambiental que dio paso, en el año 2002, a la aprobación de las primeras cuatro leyes de PMPA. Esto muestra que las complejidades de la crisis económica y social del 2001 no operaron como un condicionante para el tratamiento de cuestiones ambientales en la agenda parlamentaria (Gutiérrez e Isuani, 2014), lo que permitió sentar las primeras bases siguiendo el esquema instituido por la CN. Entre ellas se destaca la Ley General del Ambiente (LGA), que instituye los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional y opera como un marco referencial para la interpretación y aplicación de leyes sectoriales de PMPA, como también de otras normas o actos que involucren al ambiente. A partir de allí se sancionaron distintas leyes de PMPA que en la actualidad ascienden a un total de 12³.

Si bien la concreción del artículo 41 de la CN no supone una codificación de la materia ambiental, desde una perspectiva de integridad normativa y considerando las múltiples

³ Por orden cronológico según fecha de sanción: ley 25.612 (2002) de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios; ley 25.670 (2002) de Gestión y Eliminación de los PCBs; LGA 25.675 (2002); ley 25.688 (2002) de Gestión Ambiental de Aguas; ley 25.831 (2004) de Acceso a la Información Pública Ambiental; ley 25.916 (2004) de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios; ley 26.331 (2007) de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; ley 26.562 (2009) de Control de Actividades de Quema; ley 26.639 (2010) de Protección de Glaciares y del Ambiente Periglacial; ley 26.815 (2013) de Manejo del Fuego; ley 27.279 (2016) de Gestión de Envases vacíos de Fitosanitarios; y, ley 27.520 (2019) de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

dimensiones que involucran al ambiente, las leyes de PMPA sancionadas fueron conformando un plexo que no pareciera seguir una lógica en su desarrollo y evolución, sino que de manera dispersa abordan algún componente del ambiente o regulan determinadas actividades que pueden afectarlo. A excepción de la LGA, la disociación de las normas de PMPA puede asociarse a que, en algunos supuestos, reflejan leyes “de época” sancionadas con el objetivo de responder en el corto plazo a sucesos puntuales y/o a demandas promovidas por la sociedad civil.

Con relación a este aspecto, el avance en la sanción de leyes nacionales coincide con la fase de confluencia entre las agendas del ambientalismo institucional y el social, planteada por Gutiérrez e Isuani (2014). Los autores señalan que, a partir del 2003, la emergencia de organizaciones de base como un nuevo actor social en defensa del ambiente -caracterizado por la horizontalidad en las decisiones, la voluntariedad en la participación y el uso de recursos contenciosos como medio para expresar sus demandas- impactó en la manera de formular e implementar políticas ambientales, hasta entonces caracterizada por una matriz estado-céntrica. Este factor, sumado a la penetración de la agenda internacional en los escenarios nacionales, ha contribuido al desarrollo de una *policy culture* en torno a la cuestión ambiental. Esto es, existe una demanda generalizada de la sociedad civil para que los gobiernos se ocupen de las problemáticas ambientales que ha influido en la aprobación de ciertas leyes de PMPA, aun cuando sus debates parlamentarios estuvieran atravesados por tensiones de diversa magnitud en torno a la afectación de intereses económicos y la distribución federal de competencias.

Situación de los Residuos

Un residuo es entendido como aquel elemento, objeto o sustancia que es desechado o abandonado como consecuencia de la actividad humana. Por su diversidad, los residuos pueden categorizarse de diferentes formas (UNEP, 2024): por materiales (residuos derivados de alimentos, plásticos, vidrio, etc.); por tipo de producto, que a su vez contienen múltiples materiales (por ejemplo, residuos de envases o de aparatos electrónicos); por fuente, que abarca a múltiples tipos de productos y materiales (RSU, residuos de construcción y demolición, industriales, sanitarios, etc.). Sin perjuicio de compartir la acepción de la economía circular que en primer término los considera recursos, el presente trabajo se referirá por residuos a los RSU que son aquellos originados en ámbitos equiparables al residencial o domiciliario dentro de contextos urbanos.

La manera en que las personas adquieren, usan y descartan materiales determina la cantidad de energía y recursos que se utilizan para ofrecerlos y la magnitud de residuos que se generan. De allí que los elevados niveles de generación de residuos se asocian con patrones de producción y consumo arraigados a una concepción lineal de la economía donde prima la noción de extraer-usar-descartar. Este modelo deriva en el desaprovechamiento de recursos y exhibe las tensiones respecto a los límites físicos del crecimiento que plantean Meadows et al. (2012, en ONU Medio Ambiente, 2018) puesto que, tanto la capacidad del planeta de suministrar materiales como de absorber la contaminación, encuentra evidentes limitaciones.

A nivel global se asume que la generación de residuos sigue la tendencia del crecimiento económico. El aumento poblacional y su concentración en centros urbanos son factores que influyen en la modificación de patrones de consumo y, en general, existe una correlación positiva entre el nivel de ingresos y los residuos generados. Diversos análisis toman el PBI per cápita de los países para explicar la generación de residuos y sus tendencias (Kaza et al., 2018; UNEP, 2024). Mientras que la generación per cápita a nivel mundial se ubica en 0,74 kilogramos de residuos, el rango entre países varía de 0,11 a 4,54 kilogramos (Kaza et al., 2018). Debido al crecimiento económico y poblacional y en tanto no se tomen medidas urgentes, las proyecciones para 2050 a nivel mundial muestran un aumento en la generación de residuos del 56% con relación al 2020 (UNEP, 2024), superador en más del doble al aumento de la población (ONU-Hábitat, 2020).

Con relación a Argentina, se estima que cada habitante genera por día 1,15 kg. de residuos (MAyDS, 2023), cifra por encima de la media en ALC (UNEP, 2024).

La gestión de los RSU constituye una competencia de los municipios, quienes tienen a cargo la planificación y prestación del servicio para la diversidad de residuos que se generan en sus territorios. La ubicuidad característica de los residuos plantea el desafío de que, partiendo de los esquemas de recolección, los servicios alcancen a todos los sitios donde existen asentamientos humanos. En este sentido, los gobiernos locales deben abordar los costos y complejidades en la operatividad de la gestión, a menudo con capacidades y recursos limitados que se enfrentan a un cuello de botella ante las demandas ciudadanas en sus jurisdicciones (Schejtman e Irurita, 2012). Según el MAyDS (2023), en promedio, los municipios en Argentina destinan el 13% de su presupuesto a servicios de RSU y limpieza urbana (con una mayor concentración en los servicios de recolección) y apenas un 30% del costo total del servicio está cubierto por aranceles.

En general, los costos de recolección, reciclaje y disposición final no están reflejados en el precio de los productos y los sistemas de tasas municipales no promueven la reducción, ya

que imponen el pago de una cantidad monetaria que es independiente del tipo y cantidad de residuos generados. En términos económicos implica que el coste marginal privado de generar una unidad adicional de residuos es nulo o despreciable en contraposición al coste marginal social que significa un mayor volumen a gestionar y una mayor presión ambiental que se externaliza en la sociedad (Martínez Alier y Roca Jusmet, 2013), afectando desproporcionadamente a los sectores más vulnerables (Kaza et al., 2018; UNEP, 2024).

Por tratarse de una competencia primaria dispersa territorialmente, rigen estándares mínimos a aplicar que se enmarcan en la ley 25.916 de gestión integral de residuos domiciliarios. Esta ley, sancionada en el 2004, incorporó el concepto de gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) surgido hacia fines del siglo XX como respuesta a los impactos y cuestionamientos del enterramiento masivo de basura derivado del modelo sanitarista imperante (Testa, Bilbao, Villalonga, Stancich y Quispe, 2021). Dicha visión tradicional se limitaba al aislamiento de los residuos, priorizando la idea de limpieza o higiene sin atender a la fuente del problema ni explorar las potencialidades de la recuperación y el reciclaje de materiales, lo cual progresivamente acarrea a un sistema más costoso (Schejtman e Irurita, 2012) e, incluso en supuestos de disposición final controlada, con mayor frecuencia se enfrenta a conflictos respecto a su localización⁴.

El esquema GIRSU planteado por la ley 25.916 se orienta entonces al manejo racional de los residuos e integra la noción del aprovechamiento de los recursos, poniendo el foco en la reducción de los residuos que son destinados a disposición final. En base a este objetivo primordial es que se lo equipara al concepto de “Basura Cero” (Testa et al., 2021). Estos PMPA involucran etapas concatenadas e interdependientes en la gestión que van desde la generación y disposición inicial, hasta la disposición final destinada al depósito permanente de los residuos, que debe realizarse en rellenos sanitarios especialmente acondicionados y habilitados.

No obstante, la norma deja en manos de las jurisdicciones locales un amplio margen de complementariedad regulatoria para lograr mejoras en los niveles de recuperación y valorización de los materiales presentes en los RSU, por ejemplo, al disponer con carácter optativo las etapas de separación en origen y de recolección diferenciada (Testa et al., 2021). Por otra parte, cabe resaltar que al momento de su promulgación fueron vetados los artículos

⁴ Es conocido como efecto NIMBY, que deriva de la expresión en inglés *not in my back yard*. Caracteriza a las situaciones de resistencia de grupos de personas que se oponen a la instalación de alguna actividad o establecimiento en cercanía a sus viviendas, no necesariamente por un rechazo en sí mismo, sino porque consideran que es perjudicial para su entorno o su salud (ONU Medio Ambiente, 2018).

que referían a los plazos de adecuación para introducir mejoras en la disposición final e implementar la GIRSU⁵.

Tras veinte años de vigencia de esta ley, su grado de implementación exhibe que no se han operativizado metas cuantificables de valorización, que se remiten al acuerdo entre la autoridad de aplicación nacional y el COFEMA, donde están representadas las provincias. Asimismo, aún ante disposiciones sobre provisión de información, un factor que caracteriza al sector de residuos en Argentina es la ausencia de mecanismos estandarizados de medición y, por ende, de información fiable, periódica y sistematizada sobre la evolución en la cantidad y tipos de residuos que se generan, los niveles de recuperación y valorización por tipo de material y de disposición final⁶, lo que dificulta un diagnóstico certero que permita planificar las estrategias apropiadas de gestión⁷.

La información relevada por ONU Medio Ambiente (2018) muestra que la población argentina presenta una cobertura de recolección elevada (99,8%), siendo el impuesto predial la principal modalidad de cobranza del servicio de gestión. Con respecto al destino de los residuos, los datos disponibles dan cuenta que la economía lineal se extiende y predomina en la GIRSU, con una marcada inclinación por la disposición final (Tello, 2024). Así, alrededor del 6% de los residuos son reciclados, la cobertura de disposición final adecuada es del 63% de la población -con diferencias en función del tamaño de los municipios e inequidades geográficas entre regiones-, mientras que se estima que existen 5000 basurales a cielo abierto en todo el país donde se disponen irregularmente los residuos (ONU Medio Ambiente, 2018; Kaza et al., 2018; MAyDS, 2022).

Los envases, en concreto, representan una diversidad de materiales como plásticos, vidrio, metales, papel y cartón, además de existir envases compuestos, como aquellos multicapa y cartones para bebidas. Tienen una función esencial en la comercialización de una amplia variedad de productos, entre ellos, los alimentos, ya que posibilitan que pueda

⁵ Decreto 1158/2004.

⁶ En general, los datos disponibles son aportados por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) que da tratamiento a los residuos provenientes de la CABA y 48 partidos de la provincia de Buenos Aires, los cuales se estima que representan un tercio del volumen a nivel país (MAyDS, 2022). De allí surgen datos relativos al manejo de los residuos que a menudo suelen reportarse para el nivel nacional ante la falta de información adicional. Esto presenta limitaciones debido a que, entre diversos aspectos, subestima las fugas que pueden tener lugar durante la etapa logística, la influencia del sector informal en la recuperación y el volumen de materiales direccionados previamente a la industria del reciclado, como tampoco tiene en cuenta las líneas de base y desempeño en municipios de otras regiones del país.

⁷ El 28 de noviembre de 2022 se publicó el Decreto 779 por el cual se aprueba la reglamentación de la ley 25.916 y un “Código unificado de colores para la clasificación e identificación de fracciones de residuos domiciliarios”; no obstante, el tenor y el carácter de adhesión de sus disposiciones no suplen las deficiencias de implementación observadas.

accederse a los mismos bajo garantías de calidad y seguridad más allá de su lugar de origen. Las prestaciones de un envase también comprenden la provisión de información sobre el producto que contienen y componentes de identidad de la marca que hacen a su presentación y reconocimiento. Sin embargo, las pautas de consumo masivo han promovido envases cada vez más sofisticados en su composición que son diseñados para usar y tirar.

Por tratarse mayormente de productos de un solo uso, los envases representan cerca de un 30% del peso total de los RSU y se estima que ocupan el 60% del volumen de una bolsa de residuos domiciliarios (Bilbao, 2019). Las consecuencias de tal magnitud de generación están íntimamente vinculadas con la preocupación global en torno a la contaminación por plásticos⁸, ya que los envases son la principal aplicación de este material al utilizar un 30% de la producción global anual (UNEP, 2018). En tanto, se estima que el 40% de los residuos plásticos termina en el ambiente y que se han vertido alrededor de 11 millones de toneladas de plástico al océano en el 2016, con proyecciones de triplicarse para el 2040 (The Pew Charitable Trust y Systemiq, 2020).

Desde la generación de emisiones de GEI, derivadas del transporte, procesamiento, disposición y descomposición, a prácticas inadecuadas de gestión que afectan a ecosistemas, la salud humana y las condiciones de vida, los impactos ambientales derivados de los residuos están intrínsecamente asociados a la triple crisis planetaria planteada por ONU, en la cual se interrelacionan el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad.

Ya en 1992, con la aprobación del Programa 21 en la Cumbre de la Tierra, se resaltó la aplicación de la jerarquía de objetivos y el concepto de gestión integrada del ciclo de vida como marco de acción para el manejo ecológicamente racional de los desechos, a fin de abordar las pautas no sostenibles de producción y consumo⁹. A partir de allí se ha instaurado en la agenda internacional una jerarquía de las opciones de gestión que otorga la máxima prioridad a prevenir que los residuos se generen, a través de estrategias que los eviten y reduzcan al mínimo; seguido de aumentar la reutilización y el reciclado lo máximo posible, para así reducir el volumen a ser eliminado y evitar recurrir a nuevas materias primas; y, por último, optimizar las acciones de tratamiento y eliminación definitiva.

Ante este escenario, a nivel global se advierte sobre la necesidad de escalar los esfuerzos para desacoplar el crecimiento del consumo de recursos y la generación de residuos,

⁸ En el marco de lo encomendado por la UNEA en 2022 (Resolución 5/14), actualmente se están llevando a cabo negociaciones para alcanzar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para poner fin a la contaminación por plásticos. Si bien su culminación estaba inicialmente prevista para el año 2024, las negociaciones se han extendido al 2025.

⁹ Programa 21, párrafos 21.4 y 21.5. Disponible en: <https://bit.ly/4e2Mcy0>

mediante la transición hacia una economía circular. La base conceptual del enfoque de economía circular propone considerar el ciclo completo de los productos y la prevención en la generación de residuos desde la etapa de diseño, al tiempo que el principal objetivo es cambiar la concepción de ‘gestión de residuos’ por la de ‘gestión de recursos’, que impulse su utilización al máximo y durante el mayor tiempo posible (ONU Medio Ambiente, 2018).

El diseño e implementación de este marco involucra a diversos actores -gobiernos, sectores productivo, comercial y de gestión de residuos, consumidores- con roles diferentes en la puesta en práctica y fortalecimiento de medidas aguas arriba (*upstream*), tendientes a reducir el uso de recursos y la generación de residuos por vía de la prevención, la reducción y el reuso, y medidas aguas abajo (*downstream*), dirigidas a reducir los impactos ambientales que generan los residuos mediante el reciclaje, la recuperación de energía y una disposición final adecuada y segura (UNEP, 2024).

Marco Teórico

Dinámicas de la Organización Parlamentaria

Partiendo del estudio de las legislaturas democráticas, Cox y McCubbins (2004) han revisado distintas teorías sobre organización legislativa para diferenciar entre las que enfatizan en los partidos políticos como principal elemento organizativo y, por el contrario, aquellas que resaltan el papel de las comisiones y las sesiones.

Dentro de la literatura sobre los partidos, el surgimiento de bloques políticos en la organización legislativa se explica por la necesidad de sus miembros de reducir costos de transacción y atenuar problemas de acción colectiva, tanto en términos reputacionales (motivación externa) como para asegurar cierto orden y previsibilidad en los votos y la conformación de agenda (motivación interna). En cuanto a su organización y la forma en que los partidos llegan a capturar la autoridad que reside en el poder legislativo, los autores distinguen las teorías que los posicionan como coaliciones de votación o como coaliciones procedimentales.

En primer lugar, el enfoque de coaliciones de votación se centra en el orden a la hora de decidir sobre asuntos de relevancia en las sesiones. Resalta las aspiraciones de obtener beneficios conjuntos a través de la cooperación y del poder de coordinación que se otorga a un líder, el cual se desempeña como agente e internaliza los costos de su bloque. Si bien la literatura distingue entre votaciones fundadas en cohesión partidaria o en disciplina a la influencia del líder, los autores sostienen que la fidelidad hacia dicho liderazgo trae consigo el reconocimiento de la calidad de integrante leal de la coalición y, por lo tanto, está sujeta a

incentivos o sanciones. Sobre la amplitud del poder delegado al líder, se explica que en el bloque mayoritario u oficialista se encuentra condicionada a que exista suficiente desacuerdo de preferencias entre los partidos, es decir que la delegación será mayor cuando las diferencias que puedan suscitarse a nivel interno sean menores en relación a las existentes con otros partidos.

Con relación al rol de los partidos como coaliciones procedimentales, las teorías se enfocan en la influencia de los bloques en instancias previas a las sesiones y el poder de definición de agenda dentro de las legislaturas. El reparto de funciones que se habilita con la designación de autoridades e integrantes de las comisiones parlamentarias, junto a la definición de contrapesos institucionales, permite al bloque de mayoría influenciar y controlar los resultados que producen las comisiones. Es decir, los partidos pueden promover la especialización y facilitar acuerdos internos aprovechando la división del trabajo que permite el sistema de comisiones, pero los resultados de las comisiones son examinados en su trayecto al recinto mediante el poder de control de agenda.

Esto sucede en virtud de lo que Cox y McCubbins (2005, en Calvo, 2007) han desarrollado como el modelo de agenda del cartel: cuando las iniciativas involucran asuntos resistidos por legisladores referentes del bloque mayoritario pueden desplegarse mecanismos internos de veto para prevenir que los proyectos lesivos a dichos intereses y a la integridad y reputación del bloque lleguen a ser tratadas por el pleno. En legislaturas de América Latina implica que las propuestas provenientes de partidos minoritarios y también del mayoritario, cuando tienen muy baja prioridad legislativa o son inaceptables por algún integrante de peso del cartel, sean “cajoneadas”. Por lo tanto, más allá del origen político de los proyectos legislativos, las coaliciones procedimentales se centran en cómo se emplea y se retiene el poder de control de agenda (incluso negativo).

Desde la óptica de los modelos que quitan el foco de los partidos políticos en la organización legislativa, existen teorías que equiparan las legislaturas con empresas para destacar la existencia y funciones de las comisiones en un esquema de división del trabajo. Las explicaciones internas del sistema de comisiones se basan en cuestiones distributivas e informativas, tendientes a asegurar la acumulación de ganancias derivadas de la negociación y de la especialización del trabajo, respectivamente. Cox y McCubbins (2004) destacan el rol central de las comisiones en la definición de agenda y la existencia de beneficios y mecanismos de pago intra legislativos, además de sugerir que los resultados que producen difieren de las preferencias del legislador mediano (aquel cuyo voto es necesario para la aprobación de un proyecto), lo cual puede derivar en el ejercicio del poder de agenda negativo

detentado por el cartel. En cuanto a las explicaciones externas, la creación de comisiones suele considerarse un mecanismo para mejorar la habilidad de negociación del cuerpo legislativo en un esquema de división de poderes.

Otra visión de interés se concentra en los resultados del proceso legislativo y sostiene que las legislaturas operan como mercados. Argumenta que las comisiones poseen el monopolio en la oferta de cambios de políticas e intercambian favores o “rentas” con los grupos de interés con mayor poder de influencia, a la vez que disponen de poderes institucionales de veto tanto para retener esa potestad de negociación como para asegurar la obtención de votos.

Los desarrollos sobre el funcionamiento legislativo presentan particular relevancia en el trabajo realizado por Calvo y Tow (2009) acerca del poder descentralizado que detentan los presidentes de las comisiones para incidir en la conformación de agenda y regular la productividad legislativa en el Congreso argentino. Los autores sostienen, en primer lugar, que el Poder Legislativo nacional se asienta en dos componentes: uno político, que representan los bloques parlamentarios, a cargo de definir la agenda legislativa, promover, discutir y aprobar legislación, coordinando internamente los intereses de sus miembros; y, uno institucional, dado por el trabajo de las comisiones permanentes, un ámbito de análisis y deliberación que opera como instancia de filtro y selección de los proyectos que pueden ingresar al plan de labor de las sesiones.

En conexión con dichos componentes, el rol de quienes ejercen la presidencia de las comisiones constituye una primera instancia determinante del éxito legislativo, ya que cuentan con capacidad proactiva para impulsar legislación y capacidad reactiva para limitar o “cajonear” proyectos en la comisión bajo su mando. Ambas facetas se explican en el capital institucional que deriva del cargo y su ejercicio refleja las preferencias del bloque al cual pertenece el presidente de comisión quien, en caso de integrar el bloque mayoritario, opera como agente en resguardo de la agenda del cartel. Asimismo, las capacidades proactivas se ven reforzadas y pueden influenciar el tratamiento en otras comisiones si el presidente cuenta además con capital político, derivado del peso y grado de influencia hacia el interior de su bloque.

Entre los resultados del análisis en Calvo y Tow (2009) sobre la probabilidad de despacho de un proyecto de ley, destacamos los siguientes: i) ser presidente de comisión otorga una ventaja comparativa para el éxito de proyectos de su autoría, tanto por obtener dictamen de comisión, media sanción o aprobación definitiva; ii) el aumento en la cantidad de giros otorgados a un proyecto genera una caída sustantiva en la probabilidad de que obtenga despacho de comisión, lo que constituye un factor útil para valorar el capital político e institucional que detenta un presidente de comisión, ya que la intervención de múltiples

comisiones reduce su poder proactivo mas no su poder de veto; iii) si bien se verifica una mayor tasa de éxito en comisión en el Senado -explicada en la menor cantidad de senadores y, por ende, de proyectos en discusión-, allí los presidentes de comisión sólo disponen de capital institucional que se extingue cuando más de una comisión interviene en el tratamiento, a diferencia de las comisiones en la Cámara de Diputados donde el capital político de los puestos de conducción es el factor más importante para la aprobación de proyectos, aún ante variedad de giros. En paralelo, los autores relacionan la amplitud de apoyo a una iniciativa con su probabilidad de tratamiento y subrayan los beneficios de reunir en un proyecto un alto número de cofirmantes provenientes de diferentes bloques políticos.

El efecto de las reglas formales e informales que regulan el ejercicio del poder en comisión puede relacionarse concretamente con los logros legislativos en materia de PMPA. Gran parte de estas leyes trajeron aparejadas fuertes tensiones, avances y retrocesos en su tratamiento parlamentario con motivo de los intereses en juego. En ese sentido, cabe considerar su trámite y aprobación partiendo del trabajo en comisiones y el capital institucional y -eventualmente- político que ostentaba en cada momento quien presidía la comisión competente en asuntos ambientales. Al respecto algunos autores señalan que los primeros avances en legislación de PMPA estuvieron ligados al rol de la diputada y luego senadora del bloque justicialista, Mabel Müller (Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010), quien ocupó la presidencia de las comisiones de ambiente de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente¹⁰. Müller contaba con el respaldo de Carlos Merenson, quien fue Secretario de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación durante la presidencia de Duhalde, y además era una figura cercana al primer mandatario. Dicho capital político, sumado a los recursos institucionales para definir la agenda en las comisiones y regular el flujo de legislación hacia el recinto, posibilitaron que tres iniciativas de su autoría fueran aprobadas por la cámara baja antes de los sucesos de diciembre de 2001 y se convirtieran en leyes de PMPA en 2002¹¹.

Como instancia institucional las comisiones de ambiente deben intervenir en el estudio de proyectos vinculados con las diversas dimensiones que engloban la protección y la política ambiental¹². En ambas Cámaras éstas comisiones especializadas encabezaron los giros del trámite parlamentario de las leyes de PMPA vigentes o bien intervinieron posteriormente. En tal

¹⁰ Presidió la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados durante el período 2000-2001 y la entonces denominada Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado en el año 2002.

¹¹ Se trata de las leyes 25.612, 25.675 y 25.688 previamente referenciadas.

¹² Según el marco de competencias asignadas a la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable (artículo 80 del Reglamento del Senado) y a la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano (artículo 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

sentido, deviene interesante analizar el recorrido de los proyectos de ley a la luz del papel proactivo y reactivo de las presidencias de las comisiones competentes en el tema, junto al perfil político y la posición institucional de sus autores en la dinámica parlamentaria.

Influencia de las Administraciones en el Control de Agenda

El marco de variabilidad de los condicionantes políticos y contextuales y de estabilidad en las condiciones institucionales acarrea diferentes interacciones que determinan una distribución desigual de la capacidad de influir en el proceso legislativo, no sólo al nivel de legisladores y bloques políticos, sino también entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

La decisión de un presidente de plantear públicamente un determinado tema encierra un potencial incremento en su poder de negociación para delinear una política pública y obtener beneficios legislativos (Calvo, 2007). El crecimiento de un tema en agenda se refuerza cuando es promovido por un participante con alta visibilidad (Kingdom, 1984), como un presidente. Su pronunciamiento público sobre un proyecto particular puede perseguir una toma de posición estratégica -aunque no necesariamente exista un compromiso con la legislación propuesta- como también traducirse en el ejercicio de la atribución de iniciativa legislativa.

Con relación a la materia ambiental, es interesante retomar los aportes de Bueno (2010) en torno a la categorización de los distintos perfiles ambientales de las administraciones nacionales y la visibilización del uso de la retórica ambiental para obtener réditos políticos. Al redefinir las categorías diseñadas por Estrada Oyuela (2007), el modelo caracteriza el papel de las presidencias argentinas a la luz de la internacionalización creciente de la agenda ambiental y su consistencia en la política doméstica. De allí que, en virtud de la posible y progresiva influencia en las prioridades del bloque oficialista y la configuración de la agenda legislativa, los perfiles ambientales pueden exponerse según sus definiciones originales en el siguiente orden:

i) “perfil postergado”, considera a la cuestión ambiental como un tema relegado en la agenda y sólo reacciona de forma leve ante estímulos externos;

ii) “perfil de implementación y vigilancia del cumplimiento de las normas”;

iii) “perfil federal”, coopera con las autoridades subnacionales en la protección de los recursos;

iii) “perfil promocional”, utiliza el discurso ambiental como herramienta de legitimación política y lo orienta a la promoción de sus acciones en el plano externo e interno; y,

iv) “perfil regulatorio”, promueve la aprobación de normas jurídicas de protección ambiental (Bueno, 2010, p. 99).

Un indicador comúnmente utilizado para medir el control del gobierno sobre la agenda del Congreso es la tasa de éxito legislativo del presidente, que refleja la cantidad de proyectos propuestos por el Poder Ejecutivo que son convertidos en ley. A menudo se expone la noción de que ante iniciativas presidenciales el Legislativo cumple meramente una función de convalidación. Por el contrario, aún cuando en Argentina los legisladores exhiben una alta disciplina partidaria en sus estrategias de votación en el recinto, la tasa de éxito legislativo del presidente se encuentra muy por debajo con respecto a otras democracias de la región: cerca del 51% de los proyectos ingresados por el Ejecutivo fueron aprobados entre 1983 y 2001, de los cuales entre un tercio y la mitad obtuvieron amplias modificaciones en comisiones (Calvo, 2007; Calvo y Tow, 2009).

A la hora de definir en cuál Cámara ingresar un proyecto, además de considerar los parámetros legales según la temática, el Ejecutivo toma en cuenta las ventajas procesales que detenta en cada una. Sin embargo, la mayoría de los proyectos presidenciales que no se aprueban no llegan a ser expresamente rechazados por el pleno de las Cámaras sino que permanecen cajoneados en instancias previas.

Esto se fundamenta, tal como sostiene Calvo (2007), en la elevada permeabilidad de la opinión pública, la constante atención al ciclo electoral y un extenso uso del poder de agenda negativo del cartel para prevenir que asuntos impopulares, divisorios o potencialmente dañinos a la reputación de su partido alcancen el recinto. El autor refiere que la vigilancia de los cambios en el humor público por parte de socios principales del cartel se explica en el temor de legisladores de sufrir consecuencias electorales adversas en sus distritos y en posibles indisciplinas individuales para votar un asunto puntual, basadas en compromisos políticos o convicciones morales. Incluso ante información errónea o incompleta sobre un proyecto, es esperable que las facciones detractoras y los partidos de oposición ahonden las discrepancias frente a la opinión pública. Por ende, los componentes de disciplina partidaria y cartelización que caracterizan al Congreso argentino, llevan a que estas preocupaciones sean expuestas dentro del cartel y fuercen a retirar las iniciativas de la agenda.

Coaliciones y Narrativas en la Configuración de Agenda

Desde el punto de vista del constructivismo social, los problemas no son realidades puramente objetivas sino construcciones que responden a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos. El postulado 'quien define es quien decide' (Aguilar Villanueva, 1993) remarca que la manera en que un asunto público es definido modela la decisión pública a tomar, como así

también permite identificar los actores con influencia determinante en la estructuración del problema.

Precisamente, el enfoque de las coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*) desarrollado en 1988 por Sabatier y Jenkins-Smith, con sus revisiones posteriores, propone un marco conceptual del proceso de política pública para resolver problemas que involucren una marcada oposición de intereses y conflictividad de objetivos (Sabatier y Weible, 2007/2010; Estévez y Esper, 2008), que ha sido ampliamente aplicado a casos de estudio sobre política ambiental. Parte de considerar a un subsistema o dominio de política pública como unidad de análisis y, desde un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*), estudia el papel de los valores, las creencias y las percepciones en la definición de las políticas públicas.

En la arena de conflicto intervienen individuos con orígenes y roles diversos que filtran sus percepciones sobre las dimensiones de la política en juego y eligen aliarse con cierta estabilidad en coaliciones promotoras, aunque no siempre se declaren públicamente como tales. Así, desde una perspectiva temporal, este marco aborda a subsistemas desarrollados durante al menos una década, identificados por una dimensión sustantiva y otra territorial, donde interactúan coaliciones con intereses y creencias propios que se especializan y buscan influir en ese dominio. Las derivaciones suponen que la mayoría de los subsistemas están dominados por una coalición promotora y existen una o varias minoritarias.

Se plantea que el elemento aglutinante de cada coalición está dado por un sistema de creencias compartido que prioriza ciertos valores, tanto desde un interés material como moral, en torno a qué debe hacerse en el subsistema de política pública en cuestión (creencias de políticas). Considerando el grado de rigidez dentro del sistema de creencias, las creencias de políticas se estructuran en un nivel intermedio respecto al núcleo ideológico duro y raramente negociable de los actores (creencias normativas) y los aspectos secundarios referidos a cómo debe implementarse una política pública (creencias instrumentales).

Tanto para alcanzar la agenda como a la hora de formular y respaldar alternativas de política, las coaliciones promotoras compiten por controlar la definición del problema. Intencionalmente los actores retratan historias causales que atribuyen causa, culpa y responsabilidad de un problema (Stone, 1989), se agrupan bajo estas construcciones y las defienden a fin de ganar apoyos e incidir en la decisión de política. Stone (1989) sostiene, asimismo, que la ley y la ciencia constituyen instituciones de poder para legitimar historias causales y determinar la fuente de un problema.

Las coaliciones entonces se posicionan y negocian bajo sus sistemas de creencias, y utilizan diversos recursos para intentar imponer sus percepciones de política pública. Al

respecto, Sabatier y Weible (2007/2010) presentan una tipología de recursos que involucra: atraer actores en posiciones de autoridad legal para tomar decisiones sobre políticas, obtener apoyos en la opinión pública, informar y reforzar argumentos sobre sus percepciones de la gravedad y las causas de un problema junto a los costos y beneficios de las alternativas de políticas en juego, involucrar grupos movilizables, aplicar recursos financieros para obtener otros recursos (como información proveniente de grupos de expertos, campañas mediáticas, financiamiento de candidatos políticos, etc.) y contar con emprendedores hábiles (Kingdom, 1995) que lideren una visión atractiva para la coalición y administren los recursos de forma estratégica.

En el plano ambiental, por lo general, aquellos actores que una regulación pretende alcanzar suelen estar organizados y poseer alta capacidad de presión, mientras que, propio de los efectos distributivos de esta área de políticas, los beneficiarios suelen ser más difusos, menos organizados y más débiles para incidir políticamente (Gutiérrez, 2017). En ese sentido, destaca el rol de la sociedad civil en la apropiación y visibilización de los derechos ambientales para contrarrestar la falta de capacidades o de objetivos comunes en las agencias estatales y los intereses opuestos a la regulación; al tiempo que se propone evaluar cómo se conjugan las distintas formas de participación social en el posicionamiento de cuestiones ambientales en la agenda pública (Gutiérrez, 2015; 2017).

Un aspecto de particular significancia son las estrategias narrativas desplegadas por las coaliciones. En situaciones de conflicto los participantes experimentan el “recurso del diablo”, que conduce a intensificar la desconfianza hacia los adversarios, exagerando su poder y mala intención en torno al problema, y hace más probable buscar aliados con ideas similares para potenciar los recursos disponibles (Sabatier y Weible, 2007/2010). En ese marco, los aportes del enfoque narrativo formulado por McBeth, Jones y Shanahan, permiten captar las diferentes realidades construidas mediante el poder de las narrativas en el proceso de políticas públicas, al tiempo que interpretan el grado de conflictividad entre las distintas coaliciones promotoras según la estructura de cada mensaje (Estévez y Páez Arenas, 2020).

Las tres corrientes del ambientalismo expuestas por Martínez Alier (2004) adquieren relevancia para el análisis de los sistemas de creencias en pugna y la construcción de narrativas. Con puntos de contacto y de disenso dentro del movimiento ambientalista a nivel global, el autor distingue entre: el “culto a lo silvestre”, que se preocupa por preservar la naturaleza y lo que queda de espacios prístinos; el “credo a la ecoeficiencia”, que propugna por el manejo sustentable de los recursos naturales, el control de la contaminación y destaca el rol de las nuevas tecnologías y la internalización de externalidades; y la “justicia ambiental” o

“ecologismo popular”, que surge de conflictos ambientales vinculados al crecimiento económico y la desigualdad social y cuyo eje central recae en un interés material por el ambiente en tanto fuente y condición de sustento.

Con todo ello, destacamos los desarrollos del enfoque de las coaliciones promotoras que analizan la influencia de las perturbaciones externas e internas y del aprendizaje en el rumbo de una política pública. Por un lado, los cambios importantes de políticas pueden vincularse con factores no cognitivos provenientes de shocks externos, alejados del control de las coaliciones, o internos al subsistema. En ambos casos, se trata de sucesos significativos que captan la atención pública y pueden condicionar la agenda de decisión en el subsistema y propiciar una ventana de oportunidad (Kingdom, 1988). Por eventos externos, la literatura refiere a cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios en la coalición gobernante, desastres o repercusiones de otros subsistemas de políticas, y por perturbaciones internas, a sucesos que exhiben las vulnerabilidades, fallas o negligencia de las políticas del subsistema y aportan nueva información (Sabatier y Weible, 2007/2010). El efecto común de los shocks es la redistribución de los recursos, capaz de alterar la estructura de poder dentro del subsistema e incluso sustituir la coalición dominante junto a su sistema de creencias, derivando potencialmente en un cambio importante de políticas. En tanto, la ocurrencia de un shock interno pone en juego la validez de las creencias de políticas, ya que influye en que las coaliciones minoritarias confirmen las propias y reafirmen su pertenencia y arroja dudas sobre aquellas sostenidas por la coalición dominante.

Por otro lado, se encuentra el aprendizaje orientado a las políticas que conduce a cambios menores (Sabatier y Weible, 2007/2010; Estévez y Esper, 2008). El modelo resalta el papel de la información técnica, la evidencia y la experiencia resultante de la interacción entre coaliciones, sobre la construcción de aprendizaje en torno a sus creencias. Propio del abordaje de un subsistema, es un factor cognitivo que no opera de inmediato sino que puede llevar años consolidar. La incorporación de esta información influye principalmente en el nivel instrumental de creencias, con mayor susceptibilidad al cambio. Por el contrario, las alteraciones en los niveles de creencias normativas y sobre políticas se ven limitadas por el pensamiento de grupo y el recurso del diablo que, a menos que se exponga a ser tildado de inmadurez política, promueven el sesgo de confirmación tendiente a adaptar ideas y distorsionar la nueva información para reforzar sus argumentos y rechazar la evidencia discrepante.

Instrumentos de Política en la Gestión de Envases

La anticipación constituye la esfera más importante de actuación del derecho ambiental y se traduce en el principio de prevención, a partir del cual se estructuran otros principios ambientales y que opera como regla primaria ante la obligación de recomponer el daño que prevé la CN (Esain, 2004). Precisamente, el desarrollo de los principios de política ambiental en la LGA (artículo 4) contempla la corrección prioritaria e integrada de los problemas ambientales desde sus causas y fuentes, como también la responsabilidad de solventar acciones preventivas, además de la recomposición, por parte de quien genera efectos degradantes en el ambiente.

Estos lineamientos se vinculan con el paradigma de la economía circular que, en materia de residuos, excede a los objetivos de gestión y recuperación inherentes a la GIRSU, en tanto apunta a modificar los patrones de producción y consumo a través de la fabricación de productos más durables y amigables durante todo su ciclo de vida con el ambiente, que eviten la obsolescencia programada desde la etapa de diseño y contemplen la incorporación de materiales post consumo en nuevos usos productivos.

Los desarrollos desde 1990 en torno al enfoque de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), lo presentan como una parte necesaria de un marco integral de políticas para dar escala a la economía circular. Este concepto fue formulado por el académico Thomas Lindhqvist, en el marco de la instauración de la noción del desarrollo sostenible en la agenda internacional y del enfoque de producción limpia, con el propósito de introducir mejoras ambientales en productos y sistemas de productos partiendo de estrategias de prevención. Conforme su definición revisada, la REP consiste en:

Un principio político para promover mejoras ambientales en los ciclos de vida completos de los sistemas de los productos¹³ al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil, y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. La REP es implementada a través de instrumentos de política administrativos, económicos e informativos. (Lindhqvist, 2000, p. v)

Se trata de un marco para la formulación de políticas ambientales basado en el principio preventivo, el enfoque de ciclo de vida y el principio contaminador-pagador (Círculo de Políticas Ambientales, 2019). En conexión con lo referido sobre el aspecto preventivo, el análisis del ciclo de vida implica evaluar los impactos ambientales asociados a un sistema de producto en

¹³ El abordaje de los sistemas de los productos involucra, además del producto en sí, todos los aspectos que hacen a su funcionalidad a lo largo del ciclo de vida (Lindhqvist, 2000).

todas las etapas involucradas desde la extracción de la materia prima hasta el post consumo. En ese sentido, Lindhqvist (2000) sostiene que el enfoque de REP no se limita a la asignación de responsabilidad por la gestión del final de la vida útil (aguas abajo), como tampoco es equiparable a la implementación de políticas de recuperación de los productos, sino que apunta a estimular la retroalimentación de mejoras ambientales desde su desarrollo, pudiendo exigir ciertas cualidades o especificaciones. Por su parte, el principio contaminador-pagador se funda en la responsabilidad económica de aquel que causa un daño ambiental y en la REP implica la internalización de los costos del ciclo de vida del producto. Es una manera de asegurar que dichos costos están incluidos en el precio de los productos y, por derivación, que los consumidores reciben las señales de precio adecuadas (Lindhqvist, 2000). Al respecto, Martínez Alier y Roca Jusmet (2013) plantean que el encarecimiento del bien es el resultado de incluir efectos externos antes olvidados en el precio.

Conjugar adecuadamente esos tres pilares en el diseño de políticas de REP está orientado a incentivar la prevención en la generación de residuos aguas arriba, descartando la visión del mero pago por contaminar. Sin este abordaje los costos del ciclo de vida de un producto son subestimados y no influyen en las decisiones de diseño y producción ni las de consumo, mientras que los impactos asociados a la contaminación y la gestión deficiente de los residuos se reparten sobre el conjunto de la sociedad.

En términos prácticos la REP conlleva el desplazamiento de las responsabilidades sobre el manejo de los residuos y su financiamiento, desde los municipios y los contribuyentes hacia los productores (Lindhqvist, 2000; OCDE, 2016). Constituye un medio para no aumentar impuestos o tasas municipales que ha generado interés creciente ya que proporciona una solución financiera para mejorar los estándares de gestión de residuos.

En concreto, en 1994 la OCDE adoptó la REP como principio, que define como “un enfoque de política ambiental en el que la responsabilidad del productor sobre un producto se extiende a la etapa posterior al consumo en el ciclo de vida del producto” (OCDE, 2016, p. 21) y, desde entonces, ha desarrollado guías para gobiernos sobre su implementación y la gestión eficiente de los residuos. Los sistemas de REP se extienden a una variedad de aplicaciones en numerosos países, donde la legislación ha sido el principal impulsor de su carácter mandatorio. El foco de las políticas de REP son productos con niveles de consumo elevados y costos de eliminación potencialmente altos, cubriendo principalmente a pequeños productos eléctricos y electrónicos (35%), seguido por envases (17%), neumáticos (17%), vehículos (7%), baterías de plomo ácido (4%) y otros productos, como textiles y materiales de construcción (OCDE, 2016; UNEP, 2023).

Los actores claves dentro un sistema de REP pueden englobarse en cuatro grupos: productores -que intervienen en las distintas fases de manufactura y suministro del producto-, consumidores, gestores de residuos -involucra a recolectores, clasificadores y quienes desarrollan actividades de reciclaje- y autoridades de distintos niveles de gobierno (Lindhqvist, 2000).

En cuanto a la tipología de responsabilidades que caracteriza a los esquemas de REP, puede incluir la responsabilidad legal, económica, física e informativa, según lo determine el instrumento de política. En ese sentido, Lindhqvist (2000) resalta la necesidad de especificar los alcances de la responsabilidad, en términos de quién es responsable y de qué.

Acerca de la definición del productor responsable, un principio rector es identificar la instancia dentro de la cadena de producción con mayor control e influencia sobre las decisiones de desarrollo y diseño del producto. Dicho sujeto puede variar dependiendo del tipo de producto, por ello es necesario designar a quien efectivamente puede llevar adelante mejoras en sus propiedades.

En los inicios de la instauración de políticas de REP, emergió la visión alternativa de la “responsabilidad compartida” a propuesta de representantes de la industria, con base en argumentos semánticos y éticos sobre su alcance. Frente a ello Lindhqvist (2000) sostiene que, si bien el abordaje de los impactos ambientales de los productos involucra responsabilidades particulares de distintos actores a lo largo del ciclo de vida, no todos están directamente involucrados en mejorar los sistemas de productos desde la fuente. También advierte sobre el riesgo de resistencia al cambio de un sistema de REP que desde las negociaciones iniciales incluya a los diversos actores (cuyos objetivos son disímiles) y garantice un rol a todos, cuando lo que se pretende es modificar los productos y sus sistemas actuales. De allí, la equiparación de la REP con la responsabilidad individual del productor, que lo determina a aplicar sus recursos para disminuir la cantidad de residuos generados, facilitar su reciclaje, eliminar su peligrosidad y tender a que la gestión sea menos costosa (ONU Medio Ambiente, 2018), es planteada como la manera más eficiente de asignar un liderazgo claro para introducir cambios a escala y evitar la dilución de responsabilidad en toda la cadena.

Con respecto al alcance de la responsabilidad, Lindhqvist (2000) propone la combinación de las responsabilidades económica y física como la forma más directa de crear incentivos para la optimización de costes y la mejora de los sistemas de productos, ya que permite una inclusión correcta y razonable de los costes de manejo del producto por parte de quienes conocen y deciden sus características de diseño, al tiempo que otorga el control de la organización del sistema a los actores responsables de cubrir dichos costes.

En la operatividad de los sistemas de REP, la responsabilidad por las tareas de gestión aguas abajo puede cumplirse individualmente por cada productor o de forma colectiva a través de una organización de responsabilidad del productor (ORP), que conforman los sujetos obligados por un mismo grupo de productos para coordinar y delegar las prácticas de recuperación, clasificación y reciclaje mediante el pago de una tarifa. Las ORP son el modelo comúnmente adoptado, en específico para envases (Fundación Ellen MacArthur, 2021), y presentan ventajas para la aplicación y monitoreo de los sistemas REP, en comparación a los sistemas individuales (UNEP, 2023).

Tal como surge de propia definición del principio, la REP puede implementarse a través de diversos instrumentos de política que la OCDE (2016) distingue en cuatro categorías susceptibles de combinación:

- Requerimientos de recuperación, que implica asignar responsabilidades para la gestión de los productos al final de su vida útil y tiende a estimular mejoras en las condiciones de reutilización y reciclabilidad. Para su logro suelen establecerse objetivos de recolección y reciclaje para un producto o material, como también incentivos a los consumidores para la devolución del producto usado.
- Instrumentos económicos y de mercado que proporcionan un incentivo financiero para aplicar la REP y abarcan: i) esquemas de depósito-reembolso que fomentan la devolución del producto usado a través del pago de un depósito dinerario en el momento de compra que es reintegrado total o parcialmente tras su entrega en un lugar determinado; ii) tarifas anticipadas, que se determinan en función de los costos estimados de recolección y tratamiento post consumo de un producto y se cobran en el momento de la compra; iii) impuestos a materiales vírgenes, difíciles de reciclar o que contienen propiedades tóxicas, que se destinan al tratamiento post consumo e incentivan el uso de materiales reciclados o de menor toxicidad; iv) impuesto/subsidio combinado aguas arriba que pagan los productores y se utiliza para subvencionar el tratamiento de los residuos.
- Regulaciones y estándares de desempeño, como un mínimo contenido reciclado que fomente la recuperación y inserción de materiales.
- Instrumentos basados en información que apoyan indirectamente los programas de REP mediante la sensibilización del público e involucramiento de otros actores relevantes.

En el caso de envases, la primera tendencia de modelos de REP surge a fines de la década de 1980 en países europeos, principalmente, por impulso de las políticas OCDE

(Stephenson y Faucher, 2018). Al igual que el diseño y la composición de los envases, desde entonces los esquemas REP han evolucionado y se considera que no existe un abordaje único. No obstante, de un mapeo de 65 políticas existentes de REP sobre envases, 45 constituyen planes obligatorios basados en tarifas (Fundación Ellen MacArthur, 2021) y las diversas experiencias han arrojado ciertos hallazgos.

Un aspecto determinante en el diseño de políticas de REP es considerar el costo neto que involucran las tareas de recolección, clasificación, reciclaje y, en última instancia, de disposición, que no alcanza a cubrirse con los ingresos generados por la circularidad de los materiales (Fundación Ellen MacArthur, 2021). Es decir, el valor intrínseco de los envases recuperados es inferior a los costos de recolectar, clasificar y reciclar los materiales que contienen, con excepción de los metales (Stephenson y Faucher, 2018). De acuerdo a su composición, el reciclaje de envases presenta diversas barreras: económicas, por un lado, como la competitividad del precio del material virgen con respecto al secundario o el grado de desarrollo de tecnologías y sus costos; además de técnicas, dadas por las complejidades en la recuperación y transporte de cada material, su potencial de circularidad y la posible pérdida progresiva de calidad, el uso de colorantes que exige una subclasificación, entre otras (Monteverde, 2020).

La no rentabilidad de recuperar aquellos envases que no se pueden evitar desde la fuente o no son susceptibles de reutilización, plantea el desafío adicional de generar condiciones económicas favorables para mejorar y potenciar su gestión integral. Por ello, se sustenta que “los planes obligatorios de REP basados en tarifas son una parte necesaria de la solución, siendo la única vía probada y probable para garantizar la financiación específica, continua y suficiente, requerida para dar escala” (Fundación Ellen MacArthur, 2021, p. 7) a la gestión de los envases aguas abajo. Las tarifas -que se destinan a una ORP cuando el sistema de gestión escogido es colectivo- se traducen en un pago por adelantado a cargo de los productores responsables, para así evitar *free-riders* y problemas relacionados con quiebras (Lindhqvist, 2000). Generalmente, son tarifas moduladas según la masa y el tipo de envase que se introduce en el mercado y deben reflejar el costo neto de gestión post consumo (UNEP, 2023), de manera de asegurar la delimitación de su alcance a ciertas actividades y objetivos y su evolución conforme al costo real de los gastos operativos (Fundación Ellen MacArthur, 2021). Este enfoque apunta a propiciar mecanismos de financiamiento para impulsar inversiones en infraestructura de larga duración, necesarias para dar escala, y al mismo tiempo estimular una oferta continua de materiales secundarios que justifique y elimine el riesgo de tales inversiones.

Por otra parte, dentro de la cadena de suministro, el productor al cual se asigna la responsabilidad se identifica con los fabricantes e importadores de productos envasados que son ingresados por primera vez a un mercado nacional, quienes cuentan con mayor poder para influir en la elección y el diseño del envase y, en general, ostentan la propiedad de la marca final del producto (Stephenson y Faucher, 2018; Círculo de Políticas Ambientales, 2019).

Cabe destacar que los envases de bebidas, cuyo consumo ocurre fuera del hogar en alrededor de un 50%, han sido objeto de mayor regulación debido a la visibilidad de su descarte en el ambiente (Stephenson y Faucher, 2018). En este supuesto los productores exhiben mayor trayectoria en la adopción de la REP, donde se concentra la aplicación de instrumentos de depósito, devolución y retorno (DDR) (OCDE, 2016), con altos índices de recuperación y destino a su reutilización o reciclaje (Stephenson y Faucher, 2018). Además, la habilitación del reciclaje a ciclo cerrado¹⁴ de botellas de PET (tereftalato de polietileno, por sus siglas en inglés) para uso alimenticio ha favorecido una demanda estable para la producción de nuevos envases (Monteverde, 2020) y, por ende, su recuperación.

Desde otro costado, Stephenson y Faucher (2018) sostienen que la ausencia de sistemas eficientes y consolidados de gestión de residuos deriva en que los productores desconfíen que los límites de la responsabilidad asignada exceda al manejo de sus envases, para pasar a cubrir los costos generales del sistema. Esto se refuerza ante prácticas de aplicación y mecanismos anticorrupción débiles, ya que el financiamiento de la REP involucra recursos atractivos para los gobiernos. En un sentido similar los autores advierten que implementar la REP no es equivalente a imponer un impuesto a los envases, que usualmente se orienta como ingreso general del gobierno para financiar otros programas. Por el contrario, un impuesto diluye el objetivo preventivo de la REP de incentivar mejoras en el ciclo de vida de los envases y la premisa de habilitar la autoorganización de los productores para diseñar el sistema más efectivo y definir el financiamiento adecuado en la gestión de sus envases. Si bien es posible constituir esquemas mixtos con un gravámen cuidadosamente estructurado, afirman que no se han identificado casos que superen esas limitaciones.

En cuanto a la implementación de la REP, se observa un enfoque predominante hacia la recolección y el reciclaje con un aumento de los fondos aplicados a la gestión aguas abajo, por sobre el objetivo de rediseño de los sistemas de productos con miras a reducir los residuos (UNEP, 2023; 2024). El desarrollo de políticas y legislación en materia de REP sobre envases

¹⁴ El reciclaje a ciclo cerrado implica que los materiales reciclados se utilizan para producir el mismo producto del cual se recuperaron originalmente y requiere que el material obtenido sea de la misma calidad que el original; mientras que en el reciclaje a ciclo abierto los materiales reciclados se usan para un producto diferente del que se recuperaron (Monteverde, 2020).

ha reforzado la comprensión de la necesidad de realizar cambios desde la industria, en tanto su desempeño ha exhibido que el reciclaje no es suficiente para abordar el problema que suponen los residuos. En ese sentido, los avances en la agenda internacional¹⁵ posicionan a la REP como una política fundamental en un marco de economía circular que debe ser concebida desde enfoques nacionales consistentes y orientados por la jerarquía de opciones en la gestión de los residuos, para así priorizar la prevención (UNEP, 2024).

Metodología

El análisis cualitativo aporta herramientas para ordenar una compleja red de información e indagar sobre el proceso de una política pública determinada, permitiendo incorporar aspectos relativos a los significados que tienen decisores y destinatarios sobre una política en cuestión y cómo éstos moldean sus acciones, como así también la influencia de las características particulares del contexto (Maxwell, 2019). Partiendo entonces de la pregunta de investigación: ¿qué factores influyeron en el recorrido de los proyectos de ley de envases en la agenda del Congreso de la Nación Argentina?, el diseño del presente trabajo es abordado mediante una combinación de métodos de investigación cualitativa, específicamente un rastreo de procesos dentro de un estudio de caso.

El estudio de caso permite lidiar con una amplia variedad de evidencia obtenida de diversas fuentes y tiene por objetivo general conocer en profundidad un fenómeno, delimitado espacial y temporalmente (Yin, 2018). En esa línea, nuestra unidad de análisis es el proceso de tratamiento de los proyectos de ley de envases en el Congreso argentino en el período comprendido entre los años 2002 y 2023. Nos enfocamos en los proyectos de ley a nivel nacional que pretenden regular la gestión ambiental de los envases, en tanto representan un tipo de producto y, en el post consumo, una corriente específica de residuos. Bajo ese marco se realizó el relevamiento de los proyectos referidos a envases cuyo consumo es equiparable al domiciliario, ingresados entre los años 2002 y 2023, con los alcances explicitados en el planteamiento del tema. De los proyectos encontrados, se excluyeron del análisis aquellos cuyo objeto se vincula exclusivamente con prohibiciones de determinados envases, con aspectos referidos al etiquetado o con el uso de ciertas sustancias en su fabricación, ya que no atienden a abordar su gestión.

¹⁵ En las negociaciones del Tratado global contra la contaminación plástica, además de esquemas REP, se están debatiendo disposiciones para reforzar el enfoque sobre el inicio del ciclo de vida de los plásticos que alcanzan a la producción primaria, el uso de químicos y polímeros preocupantes, la reducción y eliminación de productos plásticos problemáticos y evitables (incluidos los de un solo uso y corta vida útil), como también estándares de diseño, composición y desempeño.

La preferencia en realizar un estudio de caso recae en que se analizan acontecimientos no susceptibles de manipulación y que, a su vez, tienen cierta contemporaneidad en contraposición a sucesos enteramente históricos (Yin, 2018), debido a que persiste un vacío normativo sobre la cuestión. Al referirse a acontecimientos del pasado reciente, el rastreo de procesos contribuye a observar y describir la secuencia temporal del caso en estudio y caracterizar los momentos claves, para profundizar en los procesos que subyacen al objeto de estudio e inferir posibles explicaciones del mecanismo causal que opera.

De allí, que los propósitos de este trabajo son descriptivos y exploratorios. Se pretende identificar y describir la evolución del problema a legislar y las consecuentes propuestas de políticas, en el marco de las construcciones y los cambios en su definición por parte de los actores involucrados, junto a los diversos factores que influyeron, en última instancia, en el bloqueo de la ley de envases. Para ello, a partir de la observación y análisis de nuestro objeto de estudio, buscaremos un diálogo con los desarrollos expuestos en el marco teórico.

Como métodos de recolección de información se utilizan el análisis y fichaje de documentos junto a entrevistas semiestructuradas y, de manera complementaria, la observación directa. Entre las fuentes de información, se recurre principalmente a los proyectos de ley, citaciones, versiones taquigráficas y grabaciones de reuniones en el ámbito del Congreso, discursos y declaraciones de funcionarios, legisladores nacionales y demás actores intervinientes en el tratamiento legislativo, como también publicaciones periodísticas y de posición. Se utiliza también la información recabada de entrevistas a personas que participaron en distintas instancias del tratamiento de los proyectos de envases (Anexo II). Asimismo, el desempeño como asesora parlamentaria en la Cámara de Diputados durante el tratamiento devenido entre 2016 y 2023, posibilitó a la autora la observación directa del recorrido y de los posicionamientos e interacciones entre actores en las reuniones institucionales que se llevaron a cabo.

Cabe aclarar que las posibles tensiones que esta participación pueda generar con el objeto de estudio, son abordadas a través del contraste con la información proveniente de las otras técnicas utilizadas. Por otro lado, se hace explícita la mixtura en este trabajo de una orientación epistemológica realista e independiente del observador en lo referido a los aspectos institucionales del tratamiento legislativo, con una perspectiva relativa que intenta capturar las realidades de los diferentes participantes desde un enfoque constructivista del estudio de caso (Yin, 2018).

En ese marco, como ejes temáticos para el análisis, se presenta el universo de proyectos que aspiraron a regular este tópico junto a la progresión en las instancias de

tratamiento alcanzadas. En segundo lugar, se identifican los actores que intervienen en el tratamiento y las percepciones sobre la legislación en cuestión, a fin de reconocer los sistemas de creencias en juego y la conformación de coaliciones promotoras. En tercer lugar, se describen las interacciones hacia el interior de las coaliciones y entre las mismas, para exponer los recursos y las estrategias narrativas empleadas para incidir en la dinámica de tratamiento. Por último, se determina en qué medida el proceso de debate o bloqueo del tratamiento estuvo influenciado por la operación de mecanismos institucionales o políticos en las comisiones, el poder de agenda del cartel, o bien, por factores externos al Poder Legislativo.

Desarrollo

Iniciativas Legislativas y Evolución en su Tratamiento¹⁶

En el recorte temporal entre los años 2002 y 2023 se verifican 57 proyectos de ley sobre gestión de envases presentados en el Congreso (Tabla 1), con encuadres disímiles que fueron consolidándose con el correr del tiempo en esquemas de PMPA para establecer la REP.

Como muestra la Tabla 1, según la cámara de origen, 21 proyectos de ley fueron ingresados en el Senado y 36 en la Cámara de Diputados. El total de iniciativas incluye, en diversos casos, reproducciones de textos que se sucedieron en el tiempo con igual o diferente autoría del proyecto, de acuerdo a la vigencia temporal de los mandatos, y, en ciertos supuestos, abordajes parciales con foco en la gestión aguas abajo o el reciclado de los envases, como también propuestas específicas por tipo de envase, eminentemente de PET.

Un aspecto clave en el diseño institucional está dado por los giros que otorga la presidencia de cada Cámara a los proyectos presentados, ya que la definición de cuántas y cuáles comisiones intervienen en su estudio muestra un adelanto sobre el grado de prioridad que se otorga al tema y sus perspectivas de tratamiento. Si bien no aparece un criterio único en la determinación de las comisiones y su orden de intervención, al considerar la comisión cabecera encargada de iniciar el tratamiento, en el Senado los proyectos de envases siempre fueron girados a la Comisión de Ambiente, mientras que en la Cámara de Diputados se observa entre 2004 y 2015 una prevalencia de giros a la Comisión de Industria y a partir del 2016 un cambio de parecer que otorga uniformemente el primer giro a la Comisión de Recursos Naturales (equivalente a Ambiente), aunque con variaciones respecto a los giros siguientes.

De allí surge que las principales comisiones históricamente competentes en el tratamiento parlamentario fueron las de Ambiente y de Industria, tanto por el objeto pretendido

¹⁶ Para mayor detalle sobre el procedimiento y la terminología parlamentaria utilizada, consultar Anexo I.

por los proyectos como por las actividades particularmente reguladas. No obstante lo cual, como puede observarse en la Tabla 1, los diferentes avances en el trámite legislativo se asocian con el liderazgo de las comisiones de Ambiente en abordar el estudio de los proyectos como primera competencia.

Del análisis complementario con la Tabla 2, se registran iniciativas provenientes de diferentes bloques parlamentarios, con el 54% (31 proyectos) correspondiente a legisladores oficialistas o aliados, teniendo en cuenta el gobierno nacional de turno. La menor participación de proyectos presentados por el oficialismo se verifica durante el período presidencial 2016-2019. Considerando la posición institucional, hay cuatro proyectos presentados por quien controlaba la presidencia de la Comisión de Ambiente (primer giro en esos supuestos), dos de los cuales alcanzaron algún grado de tratamiento. A su vez, en atención al capital político en materia ambiental, se contabilizan proyectos de legisladores que antes de su presentación habían ocupado la presidencia de dicha comisión (Müller; Filmus), cuyo contenido central es recuperado en varios de los proyectos posteriores.

En el historial relevado se identifica como primera ocasión de análisis de las iniciativas sobre envases a una reunión de asesores de la Comisión de Ambiente del Senado, realizada hacia fines del año 2007¹⁷. Otras señales de trascendencia en dar tratamiento al tema coinciden con la fase de debate de proyectos de PMPA para la gestión de otro tipo de productos bajo el principio de REP: los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos (RAEE)¹⁸. Así es que en junio del 2008 la presidencia de dicha Comisión convoca a una jornada de carácter informativo sobre "Aportes para la discusión de una ley de residuos de envases en Argentina", con exposiciones sobre el sistema de gestión austríaco. Estos antecedentes dan cuenta del reconocimiento del tema dentro de la agenda de la Comisión de Ambiente, que paulatinamente se convierte en una constante del trabajo de asesores en ambas Cámaras.

Ahora bien, se destacan tres momentos claves de activación que son progresivos en el trámite legislativo; el primero ocurre en el Senado y los siguientes en la Cámara de Diputados:

1. En septiembre del 2012 se realizó una reunión informativa de la Comisión de Ambiente del Senado sobre aportes para una ley de residuos de envases, esta vez con la

¹⁷ Sin perjuicio de su valor técnico, la intervención de las comisiones a nivel de asesores no es evaluada en este trabajo dentro de la evolución del tratamiento de los proyectos, en atención a que carecen de potestades resolutorias en el camino de una ley, sumado a su frecuente informalidad y reducida visibilidad institucional que derivan en la ausencia de registros completos sobre lo sucedido.

¹⁸ En el caso de RAEE, el tratamiento en el Senado del Expte. 934-S-2010 de autoría del senador Filmus, involucró el despacho de cinco comisiones (siendo Ambiente comisión cabecera) y alcanzó la media sanción el 4 de mayo del 2011. Sin embargo, en la Cámara de Diputados caducó sin conseguir sanción definitiva.

participación de distintos actores del ámbito nacional (Poder Ejecutivo, COFEMA, sectores industrial y comercial y ONG) y el anuncio por parte de la presidencia del comienzo de estudio y la intención de unificar el tratamiento de los cuatro proyectos de ley vigentes. En esta oportunidad, dos de las iniciativas eran de autoría de senadores del oficialismo y una de las restantes era impulsada por el presidente de la Comisión.

2. En noviembre del 2017, luego de reiteradas ocasiones de tratamiento entre asesores, la Comisión de Ambiente de la cámara baja emitió dictamen en base a tres proyectos de ley vigentes. Las tensiones evidenciadas en esta fase determinaron la firma de dos dictámenes: uno de mayoría (14 firmas), con respaldo de bloques del oficialismo y de la oposición, y otro de minoría (4 firmas), impulsado por algunos legisladores opositores. En ese entonces la presidencia de la comisión era ocupada por el oficialismo y los proyectos considerados correspondían a diputados de la oposición, uno de los cuales fue considerado a la vista por diferir en aspectos de contenido y en los giros siguientes. Por el recambio de bancas en diciembre del 2017, estos dictámenes perdieron estado parlamentario y su análisis no pudo continuar en la Comisión de Industria que tenía el segundo giro (Tello, 2024). En los años siguientes los proyectos continuaron en agenda de la Comisión de Ambiente pero sin alcanzar dictamen.
3. En noviembre del 2021 se registra el mayor grado de avance en la trayectoria parlamentaria, a la vez que es la fase más álgida del tema en la agenda pública del Congreso. El 28 de octubre de ese año, el Poder Ejecutivo remitió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley de PMPA “para la gestión integral de envases y reciclado inclusivo”, que fue girado a las comisiones de Ambiente y de Presupuesto. Esto motivó al bloque oficialista, que detentaba la presidencia en ambas comisiones, a impulsar su tratamiento antes del vencimiento del plazo para dictaminar. Así fue que en citaciones del 16 y 17 de noviembre las comisiones intervinientes otorgaron despacho¹⁹ con: un dictamen de mayoría del oficialismo (42 firmas), favorable y sin modificaciones al texto enviado por el Ejecutivo, y un dictamen de minoría de la oposición (30 firmas) que propuso el texto del proyecto de Menna, el cual se encontraba girado en segunda competencia a la Comisión de Industria y recuperaba el contenido del dictamen de mayoría del 2017. Incluso ante este progreso en la dinámica institucional, por el cual se arribó a una OD que permitió evitar la caducidad de los dictámenes con la renovación de la Cámara del 2021 y estuvo en condiciones de ser tratada en sesión desde su

¹⁹ Orden del Día (OD) N° 562 (2021), disponible en: <https://bit.ly/40y6nk9>

publicación y hasta el año parlamentario siguiente, el tema no fue considerado por el pleno de la Cámara y la OD perdió vigencia.

A continuación se analizan con mayor detalle las interacciones entre actores, los recursos puestos en juego y los condicionantes de tratamiento observados, tomando en cuenta cada momento de activación reseñado.

Mapeo de Actores e Identificación de Coaliciones Promotoras

Dada la distribución de competencias ambientales dentro del sistema federal argentino y la trayectoria que han tenido los proyectos tendientes a establecer un marco nacional para la gestión de envases, es un asunto que puede delimitarse como subsistema o dominio de políticas públicas con cierto grado de maduración. En su formulación como tal, a lo largo de las décadas analizadas, han intervenido diversos actores que gradual y recíprocamente se reconocen un lugar en la política a legislar, aunque su extensión varía según las creencias que poseen.

De las interacciones en torno a la concepción de este subsistema se identifican al sector público -representado en legisladores nacionales y funcionarios del Ejecutivo nacional-, el sector industrial -que involucra principalmente los eslabones de fabricación de envases, envasado y reciclaje de materiales-, el sector recuperador -conformado por organizaciones sociales de cartoneros²⁰- y el sector ambientalista integrado por ONG que promueven la protección del ambiente.

De manera preliminar cabe referenciar que el sector público y el sector ambientalista han intervenido en el tratamiento como actores independientes, sin alinearse por completo con las coaliciones en pugna, salvo casos concretos que serán señalados. En general, quienes se implicaron desde estos sectores tuvieron una postura favorable a la regulación de la gestión de envases, que se refleja tanto en los proyectos presentados por los oficialismos y otros espacios políticos como en los pronunciamientos durante las etapas de tratamiento.

Desde las primeras instancias, el abordaje de los proyectos estuvo centrado en objetivos ambientales. Allí se observa, tomando la tipología de organizaciones de defensa del ambiente planteada por Gutierrez e Isuani (2014) para el caso argentino, el involucramiento de ONG profesionales -algunas dedicadas a la protección de los océanos- que expresan su respaldo y acuden a convocatorias institucionales para el debate del tema. Dichos autores

²⁰ Los recuperadores urbanos, popularmente conocidos como “cartoneros”, constituyen un sector heterogéneo que engloba a cooperativas, familias y recuperadores individuales. Llevan adelante la recuperación informal de materiales aprovechables de la basura, una actividad originada en necesidades económicas de subsistencia, que es favorecida por la carencia de servicios de recolección diferenciada y se ha intensificado en ALC con las sucesivas crisis socioeconómicas (ONU Medio Ambiente, 2018).

distinguen este tipo de organizaciones por valerse primordialmente de vías institucionales para relacionarse con el sector público y se caracterizan por contar con personería jurídica, personal especializado y fondos para dirigir estudios y campañas mediáticas tendientes a expresar sus demandas e instalar temas en la agenda pública que, en general, versan sobre problemas que no atañen exclusivamente a sus miembros.

Por parte del Legislativo, aún antes de la sanción de la ley 25.916, se registran proyectos de ley de envases vigentes, en su mayoría enmarcados como PMPA aunque con amplias diferencias de abordaje ya que abarcan desde tasas de disposición final, esquemas voluntarios de gestión o aportes empresarios (en ciertos casos bajo percepción anticipada) para optimizar la gestión aguas abajo, a esquemas de retorno o un reconocimiento tácito de la REP con previsiones sobre análisis del ciclo de vida, jerarquía de opciones para la gestión, metas de valorización e incentivos fiscales.

En cuanto al Ejecutivo, se registra interés de la cartera ambiental en promover una regulación, según surge de la Estrategia Nacional de GIRSU publicada en 2005, que contempló la sanción de una ley de presupuestos mínimos de envases post consumo “como complemento necesario e imprescindible al marco normativo de los RSU” (p. 53). También por la elaboración de un borrador de texto (entrevista 3) y la convocatoria para delinear un proyecto donde la industria se ausentó (entrevista 2).

Aunque incipientes, no se visualiza articulación en dichos esfuerzos para determinar el impulso de la ley. Al respecto, se ha reseñado: “no había proactividad por parte de ningún actor que tuviera en agenda el tema y lo empujara institucionalmente” (entrevista 4), “para que esto avance tiene que haber una política integral, pero además una decisiva participación del gobierno respaldando estas iniciativas” (entrevista 3), “no hubo alguien que haya impulsado campañas con el objetivo específico de sacar la ley, porque generalmente si no hay mucha decisión política ese tipo de proyectos sale por impulso de la sociedad civil” (entrevista 2).

La industria, en tanto principal actor implicado, en los primeros movimientos exhibe escasa visibilidad en su participación, reticencia hacia la regulación y posturas divergentes. El factor de no rentabilidad en la recuperación de envases expone el dilema sobre quién cubre el costo que conlleva la ley y quién administra dichos recursos.

Recién en 2012, con el primer momento de activación en el Senado, los proyectos en tratamiento comienzan a incorporar de forma expresa el principio de REP, cuyo diseño técnico para la operatividad de la gestión pasa a ser el eje de debate. En esa reunión informativa participan representantes del sector industrial, donde se destaca la presentación por parte de la

Unión Industrial Argentina (UIA) del primer documento de posición con siete puntos que considera fundamentales en una ley de gestión de envases²¹.

A partir de allí empieza a observarse la conformación de una coalición en el sector industrial con creencias que moldean una postura relativamente uniforme sobre la regulación de envases. Como disparador, se expone en la entrevista 4 que “el hecho de que los temas se debatan en reuniones de senadores hace que tengan una dinámica política más importante”, “cuando la industria (...) evidencia que hay una real posibilidad de que un tema pueda avanzar, ahí es cuando se hacen presentes”, “empezó a armar comisiones internas en sus cámaras para decir ‘este tema viene en serio’”, “tuvo un cambio de posición muy importante y para bien” aunque “proactivamente tampoco hace mucho”.

Es decir, en los momentos de activación posteriores, esta coalición acude mas no impulsa los intentos de tratamiento parlamentario y en sus participaciones se muestra proclive al avance de una ley conforme al propio esquema de creencias (Tabla 3).

Partiendo del núcleo duro o las creencias normativas de la coalición industria, se destaca la concepción del problema como un asunto signado por la agenda internacional ambiental y aspectos reputacionales frente a las demandas ciudadanas por contaminación del modelo lineal predominante. Desde allí, su postura se fundamenta en una visión de ecoeficiencia y en la preferencia hacia instrumentos de mercado que incentiven la recuperación de envases y su gestión como subproductos. En cuanto al nivel de creencias sobre políticas, la industria apoya una ley nacional de PMPA que unifique criterios en todo el país y permita superar la imposición de múltiples “ecotasas” municipales (entrevista 7) y, a su vez, contemple el concepto de REP. Los aspectos secundarios o instrumentales de las creencias concuerdan con los desarrollos comparados de la REP al plantear la asignación de la responsabilidad física y financiera sobre el sujeto envasador (o importador). Con este modelo centralizan la gestión en esquemas privados, donde el productor responsable es quien elige el sistema apropiado para los envases que coloca en el mercado, determina la cuantía y administra los aportes dinerarios (equivalentes a tarifas) destinados a ese fin. Consideran que al Estado le cabe un rol de control sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y el cumplimiento de los objetivos de la norma.

²¹ Entre ellos señala que debe ser una ley de PMPA para asegurar un marco regulatorio uniforme a nivel nacional con alcance sólo a los envases domiciliarios post consumo, que respete la libertad en el diseño de los envases y contemple conceptos de gradualidad, progresividad y razonabilidad en su implementación y, sobre la asignación de responsabilidad, que recaiga en los envasadores e importadores quienes deben realizar un aporte dinerario exento de tributación por cada producto envasado que introducen al mercado nacional, con destino a financiar los sistemas integrados de gestión (SIG) que tendrán a su cargo y estarán sometidos al control estatal.

En el ámbito parlamentario, en el 2016 la diputada Soria (bloque opositor) presentó un proyecto de ley cuya elaboración había sido liderada por funcionarios de la administración nacional saliente, en consulta con el sector industrial, CEAMSE y organismos de otros niveles de gobierno (Instituto Argentino del Envase, 2014; Bilbao, 2023), y receptaba los acuerdos expuestos hasta el momento sobre la política de REP para envases. Por entonces, la posición del nuevo MArDS (s.f.) sobre la estructura normativa en materia de residuos era contar con una ley de PMPA general de residuos, con principios y lineamientos básicos que contemplaran la REP, y, con dicho marco, regular vía decretos la gestión por tipo de residuo especial de generación universal (REGU). Aún así, las carteras de producción y ambiente respaldaron el desarrollo sobre el proyecto de envases ingresado por Soria (entrevista 7), mediante la participación de funcionarios técnicos en las reuniones de comisión.

Sin embargo, hacia el segundo momento de activación se verifica un cambio en el escenario de actores y de propuestas de políticas dado por la intervención del sector recuperador en el tratamiento de los proyectos. Siguiendo la tipología de Gutiérrez e Isuani (2014), es un actor que con el tiempo ha logrado construir redes para posicionarse como una organización de base, fundamentalmente en la promoción de conciencia ambiental sobre el reciclaje y la demanda por reconocimiento y formalización de su labor.

En oposición a la iniciativa de Soria, los recuperadores -representados por la Federación de Cooperativas de Reciclado²²- elaboró e impulsó el proyecto de la diputada Argumedo, el cual contenía un “fuerte componente social” (entrevista 5), y en espejo lo presentó en el Senado como anteproyecto de particulares (11-P-2017) que luego fue tomado por los senadores Abal Medina y Solanas.

Tal como surge de la entrevista 5, fue la forma del sector de ingresar a la discusión y reclamar un lugar en el diseño de la política. La regulación de envases era vista por los recuperadores como una oportunidad para mejorar su trabajo y, a la vez, una amenaza a la continuidad de su actividad en el supuesto de no ser contemplados. El Programa de Recuperadores Urbanos de CABA²³ fue promovido como precedente para la incorporación de los cartoneros a nivel nacional (Gutiérrez, 2020), bajo un modelo de cogestión cooperativo y estatal para la recuperación de residuos que consideran exitoso por haber dignificado su labor.

En ese marco, la aparición y consolidación de la coalición de recuperadores reposa en un nuevo esquema de creencias dentro del subsistema (Tabla 3) que se esboza siguiendo el contenido de los proyectos impulsados y las intervenciones durante el tratamiento legislativo.

²² Posteriormente es denominada Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), integrante de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

²³ Ley 992 de CABA del año 2002.

En primer lugar, el núcleo de creencias parte de una construcción disímil del problema que prioriza el trasfondo social en la gestión de los residuos, por sobre el ambiental. Está alineado a la corriente de justicia ambiental o ecologismo popular que intrínsecamente aborda las consecuencias ambientales por su asociación con desigualdades sociales, para desde allí demandar atención y respuesta estatal.

En el nivel de creencias sobre políticas, esta coalición plantea con carácter de PMPA el principio de REP ligado a la integración prioritaria de los recuperadores en la gestión integral de los envases. A nivel secundario, entre los sujetos obligados la propuesta abarca eslabones de la cadena productiva que intervienen sobre la materia prima, los envases y los productos envasados, por lo que plantea una visión compartida de la REP que, para su implementación, debe optar entre llevar adelante esquemas DDR o SIG con inclusión obligatoria de recuperadores. En paralelo, propone crear estructura estatal con un ente nacional administrador integrado por representantes del Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados, el sector privado y el sector de recuperadores que, entre sus funciones, debe determinar y cobrar de los sujetos obligados una compensación ambiental por envase puesto en el mercado y aplicar un “Programa de Fortalecimiento de los Trabajadores Recicladores” donde se registran los recuperadores para, entre otros aspectos, percibir un complemento salarial.

Las diferencias de las coaliciones en torno a la definición del problema a abordar y la instrumentación de la política se reflejaron en los dictámenes divergentes del 2017. En los dos años que siguieron, ONG ambientales de corte profesional manifestaron su preocupación por la falta de una ley y solicitaron el tratamiento con la convocatoria a reunión conjunta de las comisiones involucradas, resaltando el consenso arribado en el dictamen de mayoría basado en el proyecto de Soria²⁴. En ese período hubo mayor caudal de proyectos vigentes en la Cámara de Diputados sobre los cuales se intentó acercar posiciones, aunque sin conseguir un nuevo dictamen.

Cuando el tema se reactiva en 2021, se manifiesta la convergencia del oficialismo con la coalición de recuperadores. El primer proyecto de envases impulsado explícitamente por el Poder Ejecutivo decidió jerarquizar la dimensión social del reciclado y plasmó las creencias normativas y de políticas de tal sector.

Para entonces se evidencian cambios en las creencias instrumentales de la coalición de recuperadores (Tabla 3), tanto en la determinación del envasador como sujeto responsable de la REP, como en el alcance exclusivo de dicha responsabilidad al financiamiento de la gestión y

²⁴ Notas del 7 de mayo de 2018 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) dirigida a la Comisión de Recursos Naturales y del 6 de agosto de 2019 de 17 ONG dirigida a las presidencias de las comisiones de Recursos Naturales, Industria y Presupuesto de la HCDN.

en un nuevo medio para cumplirla, como regla general, a través del pago de un tributo. La propuesta de una “tasa ambiental de REP” contenía criterios para su determinación por unidad de peso de material que, en definitiva, quedaba a cargo de la autoridad de aplicación nacional con la limitación de no superar el tres por ciento del precio de venta del producto envasado. El proyecto asociaba el pago de la tasa al uso de sistemas locales públicos de gestión, con la única alternativa de exención para sistemas DDR y reutilización²⁵. Lo recaudado por la tasa pretendía distribuirse a varios destinos, siendo el principal (85%) un Fondo Nacional que financiaría los sistemas locales de gestión, en la medida que cumplan ciertos requisitos, como prever un plan de inclusión de recuperadores. En líneas generales, en el proyecto destaca un esquema eminentemente público para la gestión integral de los envases, la administración y el destino del financiamiento, siendo éste de origen privado y directamente ligado al cumplimiento de dicha concepción de la REP (Tello, 2024).

Interacciones en las Instancias de Tratamiento

Las estrategias e interacciones intra e inter coaliciones y las intervenciones de los distintos actores pueden estructurarse en torno a tres ejes que de forma sucesiva centralizaron el debate en cada momento de activación: la definición de la REP, el rol de los recuperadores y la tasa ambiental (Bilbao, 2023). En particular, la dimensión narrativa resulta de especial relevancia para el análisis del proceso atento a la disponibilidad de fuentes documentales que exhiben los posicionamientos y recursos desplegados por las coaliciones en el período bajo estudio.

Ante las primeras iniciativas de regulación, la reacción de la industria fue evasiva a fijar una posición. Respecto a la capacidad de presión del sector, si bien no se observa de forma manifiesta, aparece que “involucra actores con una presencia corporativa e institucional muy fuerte” (entrevista 4), además que “ha tenido mucho éxito en que ese tipo de legislación no salga” (entrevista 2).

En ese marco, hacia el inicio de la discusión se exponen desacuerdos sobre los alcances de la REP entre los distintos actores de la cadena productiva. Por un lado, la industria envasadora planteaba la “percepción anticipada” como manera de asegurar el financiamiento del primer eslabón productivo y evitar escenarios de competencia desleal (entrevista 7). En contraposición, los fabricantes de envases y de insumos de envases rechazaban esa figura por considerar que carga al eslabón más débil de la cadena, quien no decide el diseño del envase,

²⁵ Cabe considerar que los esquemas de retorno y reutilización son fácticamente viables para ciertos tipos y usos de envases, en gran medida determinado por el producto que contuvieron, lo cual reduce el universo posible de aplicación sumado a la viabilidad legal, técnica y económica.

y acarrea complejidades para determinar la correspondencia de la percepción según el destino de los materiales²⁶. Otros postulaban el “principio de responsabilidad extendida compartida” para involucrar a todos los actores, posicionando al consumidor como “dueño primario del residuo”²⁷.

Pese que a lo largo del período persisten resistencias de algunos actores de la industria, los puntos expuestos por la UIA contribuyeron a unificar un posicionamiento y muestran la capacidad de organización del sector para articularse como coalición. Con el correr del tratamiento, dicho documento fue actualizando los aspectos instrumentales a considerar en una ley de envases donde puede observarse el objetivo de consolidar una mayor base de confluencia en el sector industrial y el aprendizaje derivado de las interacciones con la coalición de recuperadores y actores del sector público y ambientalista²⁸.

Por otra parte, la irrupción de la coalición de recuperadores tiene origen en reclamar su falta de inclusión en los proyectos y en el debate parlamentario. Como surge de la entrevista 5, planteaban “¿cómo pueden estar discutiendo esto sin nosotros?” al considerarse quienes “desde la mayor y absoluta marginalidad y exclusión han puesto en marcha el sistema de reciclado que existe”. Su posicionamiento estuvo centrado en definirse como los “verdaderos ecologistas” y en “no dar un paso atrás” en “la gran pelea” por derechos laborales²⁹.

En esa línea, el uso y amenaza de acción contenciosa como recurso adversarial caracterizó las demandas expresadas por esta coalición (Gutiérrez, 2015; 2020) donde se señala que en 2017 intervinieron en el tratamiento para “gritarles a los diputados ‘no estamos con la ley’” (entrevista 5). Los recuperadores “empezaron a tomar una posición bastante activa en contra de cualquier forma en donde la industria tenga la posibilidad de administrar el aporte” (entrevista 4), al tiempo que reivindican el haber impedido que avancen algunos proyectos de

²⁶ Nota de posición de la Cámara de la Industria Química y Petroquímica (CIQyP), la Cámara Argentina de la Industria Plástica (CAIP), la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel (AFCyP), la Cámara Argentina de la Industria del Aluminio y Metales Afines (CAIAMA) y la Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines (FAIGA) del 5 de noviembre de 2007.

²⁷ Nota de posición de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina (AmCham) remitida a la Comisión de Ambiente del Senado el 27 de julio de 2012.

²⁸ De forma comparada a la posición del 2012, en 2022 la UIA extiende a 14 los puntos para el consenso, entre los cuales incorpora la jerarquía de gestión de residuos, la habilitación de diversos tipos de SIG, instrumentos de promoción para la integración laboral y capacitación de recuperadores con intermediación de los municipios, e incentivos a la incorporación de material reciclado y el uso de materiales infinitamente reciclables. Documento de posición de la UIA “Bases para el consenso sobre una nueva ley de gestión de envases 2022”. Recuperado de <https://bit.ly/3YXANKg> (última consulta el 4 de octubre de 2024).

²⁹ Intervenciones de representantes de la FACCyR-CTEP en la Mesa de diálogo intersectorial “Hacia una Ley Federal de Envases”, el 10 de agosto de 2017 en la Feria Envase Alimentek Farmatek 2017. Agenda disponible en <https://bit.ly/4fzMkFX> (última consulta el 4 de octubre de 2024).

envases “para que no saliera cualquier porquería que dejara afuera a compañeros, que son los únicos que mueven el amperímetro” (Fundación Metropolitana, 2021, 1h30m55s).

El segundo momento de activación de los proyectos de envases es leído entonces por gran parte de los actores involucrados como un viraje del debate hacia cuestiones sociales y laborales, con la aparición de “leyes de cartoneros” (entrevista 1) y el rechazo de representantes de la industria a cambiar el foco por una mirada “asistencialista” hacia los recuperadores (entrevista 7).

Considerando los antecedentes del tratamiento se exhibe un empate en la pugna de ambas coaliciones por el dominio del subsistema que favoreció la dilación. Por un lado, una “pared” en la posición irrestricta de los recuperadores (entrevista 3) y la instalación de la narrativa que son “víctimas del sistema” (entrevista 2) y, por otro lado, la disconformidad y oposición de la industria -pese a la mayor disposición y acuerdos internos sobre los lineamientos de la REP- a que no se le otorgue el manejo de los recursos que debería aportar y que éstos se apliquen a fines sociales que exceden la responsabilidad sobre la gestión ambiental de los envases. En este escenario, se agrega la pasividad del sector ambientalista por considerar “muy difícil ir a promover del lado de las empresas cuál es el proyecto que les parece justo” en los aspectos técnicos y que muchos legisladores opten por no exponerse a ser tildados de “insensibles” por no atender las demandas de los recuperadores (entrevista 2).

Tanto la participación institucionalizada como la presión ejercida en modo de contienda para imponer sus percepciones, llevaron al reconocimiento del sector recuperador como una coalición con un lugar e intereses propios dentro de la política. Si bien con anterioridad eran referidos en varios de los proyectos de envases, el de Argumedo comienza a aludir a “trabajadores recicladores”. Al respecto, se relata en la entrevista 6: “Antes no se hablaba de las cooperativas en los proyectos de ley de envases. Hoy es imprescindible, y es imposible pensar una ley de envases que no mencione y no involucre a los cartoneros como un actor importante”.

En ese recorrido, hacia el tercer momento de activación se advierte la dominancia de la coalición de recuperadores en el control de la definición del problema y la propuesta de política. Su emergencia como tal se identifica más bien en la alianza con la coalición de gobierno, que en los recursos contenciosos empleados como organización de base. Precisamente, en esta etapa se observa menor margen de acciones disruptivas y de protesta, con una preferencia por la participación institucionalizada, que puede explicarse en la pertenencia de la CTEP al gobierno de turno (Gutierrez, 2020).

De allí que un impulsor clave fue la promoción por parte de decisores con alta visibilidad y capital institucional y político, tales como el Presidente, el Ministro de Ambiente, el jefe del bloque oficialista³⁰ y el presidente de la comisión de Ambiente en Diputados³¹. La visibilidad de un proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, así como la mayor presencia del tema a nivel discursivo, contribuyó a su crecimiento en agenda y al apoyo manifiesto de ONG al avance de una ley de gestión de envases.

No obstante, la propuesta de una tasa ambiental implicó un cambio estructural en las creencias secundarias sostenidas previamente y concentró el debate político en torno a la legislación. De un lado, el nuevo proyecto impulsado bajo el lema “Ley de Envases con inclusión social”³² con un “impuesto” como pretendían los recuperadores (entrevista 5) y la expectativa que “cambie la vida de más de 200.000 cartoneros” quienes “evitan que Argentina colapse” (HCDN, 2021a, 26m13s). De otro lado, la reacción de los bloques de la oposición en contra del “tratamiento exprés” del proyecto en comisiones y de la imposición de un tributo como eje del esquema de REP, que fue tildado de un afán recaudatorio del oficialismo que conduciría a un aumento de precios (HCDN, 2021a; 2021b).

La tasa, junto a la gestión centrada en sistemas públicos, generaron nuevas resistencias en la coalición industria que se unió a los cuestionamientos de la oposición valiéndose de informes técnicos y experiencias comparadas en otros países. En tal sentido, el proyecto del oficialismo recibió críticas por enfocarse en una parte de la cadena aguas abajo (el reciclado) y carecer de una dimensión ambiental preventiva; además de advertirse que la tasa “es un impuesto porque no tiene una contraprestación asociada, el texto no determina cómo los municipios van a informarle al productor cómo se hicieron cargo de los envases post consumo” y que “no hay más margen para nuevos impuestos” sobre la carga impositiva que recibe el sector³³. También en la entrevista 7 se sostiene que “cuando es el Estado quien administra [los fondos] (...) puede tener otro destino, los envases siguen en la calle y la gente sigue viendo que el problema no se soluciona y le sigue echando la culpa a los dueños de las marcas”.

³⁰ En el acto de presentación del proyecto del Poder Ejecutivo, el diputado Kirchner expresó “esta ley tiene en el centro al ser humano”, “tenemos que trabajar para que el compañero o la compañera que están buscando un plástico o un cartón se encuentre en una situación mucho mejor”. *Parlamentario* (28 de octubre de 2021). Se presentó en el Congreso el proyecto de ley de gestión de envases. *Parlamentario*. <https://bit.ly/3OQtM9I>

³¹ En oportunidad del tratamiento del proyecto del Poder Ejecutivo, el diputado Grosso señaló “creo que ya hay demasiadas voces acá adentro que defienden a la industria, hacen falta más voces cartoneras”, “a mi no me da vergüenza decir que estamos promoviendo una ley para proteger el ambiente y que los protagonistas principales son los cartoneros” (HCDN, 2021a).

³² Recuperado de <https://faccyr.org.ar/ley-de-envases/> (última consulta el 17 de diciembre de 2021).

³³ Intervenciones en la reunión del interbloque Juntos por el Cambio (oposición) en la HCDN, convocada para abordar los proyectos de ley de envases con representantes de la industria, ONG y técnicos en materia tributaria, el 24 de noviembre de 2021.

La conflictividad a nivel político se tradujo en la construcción de mensajes que emplearon el recurso del diablo para exacerbar la desconfianza sobre las intenciones de la otra parte en la legislación. El diputado Laspina denunciaba desde la oposición “un ‘impuestazo’ encubierto” y sostenía que “es un muy mal proyecto que va a cargar sobre las espaldas de los contribuyentes, en particular de los más humildes” (HCDN, 2021b) donde “buscan una caja para alimentar el ejército de recicladores urbanos que además van a pasar a ser más de los que ya son ahora”³⁴. Mientras el presidente de la Comisión de Recursos Naturales acusaba a la principal coalición opositora por estar “mintiendo y engañando a la población respecto de la ley de envases”, asignando culpa al sector industrial por la demora en contar con una ley: “hay un interés muy fuerte de las empresas por no hacerse cargo del daño ambiental que hacen”³⁵.

Tal escenario de polarización alrededor del proyecto del Ejecutivo distanció al debate de los objetivos ambientales para centrar la opinión pública acerca del avance o el bloqueo de un nuevo impuesto. Al respecto, un representante del sector ambientalista señaló “que le hable a la gente de la ley de envases y me contesten que quieren poner un nuevo impuestazo en el país (...), la verdad me molesta mucho porque hay que empezar a remontar la cuesta desde muy abajo” (Fundación Metropolitana, 2021, 1h26m05s).

Influencias sobre el Recorrido Parlamentario

Del recorrido expuesto se observa un interés transversal en proponer políticas para la gestión de envases, dado por la presentación de proyectos desde diferentes partidos políticos, pero un impulso palmario de las iniciativas sólo por parte de legisladores vinculados a las comisiones de Ambiente. En ese sentido, las potestades institucionales sobre el control del temario y la proactividad de las presidencias de dichas comisiones en ambas Cámaras fue determinante en los momentos de activación del tratamiento. En el caso del Senado, los movimientos observados se asocian con la existencia de proyectos de autoría de los presidentes de esa comisión; mientras que en la Cámara de Diputados el denominador común es el control de agenda de los oficialismos sobre la misma, antes que el origen político de los proyectos de envases, que recién convergen en 2021 (Tablas 1 y 2).

Sin embargo, la capacidad proactiva de los presidentes de las comisiones de Ambiente se ha limitado estrictamente a su competencia, sin influenciar el tratamiento en las comisiones restantes. Para el caso, se pueden divisar percepciones sobre la capacidad reactiva de la

³⁴ Redacción Clarín (18 de noviembre de 2021). La oposición rechaza el impuesto al envase: “Es meterle la mano en el bolsillo a la gente”. *Clarín*. <https://bit.ly/49NJgV9>

³⁵ Parlamentario (1 de diciembre de 2021). Grosso acusó a los diputados de JxC de “mentir y engañar a la población” sobre la ley de envases. *Parlamentario*. <https://bit.ly/41EcCmO>

Comisión de Industria ante las iniciativas de regulación, al no evidenciarse instancias institucionalizadas para promover el estudio de los proyectos. A esto se agrega el factor político ya que, en virtud de la proporcionalidad en el reparto de presidencias de comisiones, en cada momento de activación las comisiones de Ambiente y de Industria no se encontraban controladas por una fuerza política coincidente (Tabla 2) a fin de articular el poder de agenda.

El manejo que detentan los oficialismos sobre aspectos procedimentales de la organización legislativa a fin de favorecer u obturar el tratamiento de un determinado tema, se refleja con claridad en los giros otorgados al proyecto de envases del Poder Ejecutivo (y los presentados posteriormente), que desplazaron a la Comisión de Industria, presidida por la oposición durante 2020 y 2021. También se advierte en la falta de respuesta a la solicitud de inclusión de giro del presidente de dicha comisión, al considerarse competente en el estudio del proyecto, y en la omisión de las presidencias de Ambiente y de Presupuesto de requerir durante el tratamiento la ampliación o unificación de giros de los proyectos vigentes, que derivaron en que el proyecto de Menna se excluya formalmente del debate y en la OD sea considerado a la vista (HCDN, 2021a).

En cuanto a la influencia directa del Poder Ejecutivo en la definición de la agenda legislativa sobre envases, los momentos de activación desde el 2016 revelan posturas favorables hacia la legislación por parte de las alianzas de gobierno, con el involucramiento activo de funcionarios nacionales en el tratamiento. En ese marco, el pico en la agenda se da con el shock externo que representa el cambio de gobierno de fines de 2019, que interviene para privilegiar las percepciones de política planteadas por la coalición de recuperadores, reconfigurando así el mapa de actores y los aspectos en debate.

Se vislumbra entonces que ante el impulso explícito del Ejecutivo, en este caso con la presentación del proyecto de ley en 2021, y la organización de una coalición procedimental en el bloque oficialista de la Cámara de Diputados, por única vez un proyecto de envases completa su trámite en las comisiones.

El auge del tema y el posicionamiento asumido por el oficialismo comienza a entrecruzarse con las primeras referencias, a lo largo del período analizado, en los discursos presidenciales ante la apertura de sesiones ordinarias del Congreso³⁶. De este modo, en 2021, Alberto Fernández toma una posición estratégica en la discusión al exponer “asumimos una política activa de promoción de la economía circular que incluye un plan de inversiones para erradicar basurales a cielo abierto, mejorar la disposición final de los RSU y las condiciones de trabajo de

³⁶ Mensajes presidenciales ante la Asamblea Legislativa disponibles en <https://bit.ly/3DqGUzm>. Información Parlamentaria, HCDN.

los recuperadores urbanos” y, en 2022, “con la fuerza de nuestras cooperativas avanzaremos en la economía circular y el reciclaje de residuos”. En su último discurso del 2023, tras las disputas y el freno al tratamiento de la OD, la postura presidencial a nivel coalición se modera para reforzar un perfil regulatorio -considerando la categorización de Bueno (2010)- en la materia: “es necesario avanzar en las leyes ambientales estructurales, que establezcan los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible, como (...) la ley de envases, guiada por el principio de responsabilidad extendida del productor”.

Pese al planteo de una definición del problema con la consiguiente propuesta de legislación desde el más alto nivel de gobierno y la cohesión respaldatoria del bloque oficialista en el dictamen de mayoría del 2021, la falta de tratamiento en sesión da cuenta de la operación de mecanismos de veto que bloquearon su llegada al recinto. Puede suponerse que las discrepancias sobre el proyecto del Ejecutivo y la construcción de una narrativa impopular hacia la opinión pública activaron un poder negativo de agenda entre los referentes de peso de los bloques políticos que derivó no sólo en la pérdida de vigencia de la OD, sino en el debilitamiento del impulso del oficialismo en los años siguientes. Aún con mayores herramientas para el control de agenda y la negociación entre las coaliciones involucradas, ya que ocupó la presidencia de la Comisión de Industria en 2022 y 2023, no hubo nuevos intentos de dictamen.

El último registro de tratamiento ocurrió a fines del año 2022 con una reunión informativa de la Comisión de Recursos Naturales donde participaron funcionarios del MAdN, intendentes, representantes de ONG, del sector recuperador y de la industria. Entre los principales aspectos, allí el oficialismo defendió el objetivo ambiental de la tasa propuesta y accedió a plasmar un sistema mixto de gestión de envases que englobe SIG privados y sistemas DDR (autorizados por la autoridad de aplicación) y, en ausencia de los anteriores, sistemas locales de gestión a ser financiados con el pago de la tasa (HCDN, 2022). También propuso la integración de un órgano intersectorial para administrar los fondos recaudados. Sin embargo, en esa oportunidad los cambios y aclaraciones no fueron presentados en un texto actualizado de proyecto y el tratamiento de las iniciativas vigentes no fue retomado durante el año 2023.

Conclusiones

El relevamiento de proyectos de ley sobre gestión de envases en el Congreso argentino exhibe que, a lo largo de los 22 períodos legislativos abarcados, siempre hubo alguna iniciativa vigente y en condiciones de tratarse. De acuerdo a los movimientos que tuvieron los 57 proyectos presentados, el reconocimiento de la magnitud de generación de residuos

provenientes de envases como un problema de política pública comienza a desarrollarse en el año 2008 dentro de la agenda de trabajo de las comisiones parlamentarias de Ambiente, se consolida en dicho ámbito desde el año 2016, con los primeros acuerdos sobre una ley de PMPA, y centra la atención del debate público en la Cámara de Diputados hacia el final del año 2021.

Entre los factores que influyeron en el recorrido de los proyectos aparece que, durante la primera mitad del período analizado, la regulación de la gestión de envases no constituía un tema de peso en la agenda pública, como tampoco en las organizaciones de la sociedad civil de protección del ambiente; no obstante, existía voluntad y esfuerzos aislados de legisladores que impulsaban propuestas normativas e instancias de debate para promover su tratamiento.

Seguidamente, la construcción del problema y de las propuestas de política estuvo signada, por un lado, por la agenda internacional ante el afianzamiento del principio de REP en el marco de la economía circular y la creciente preocupación por los impactos de la contaminación por plásticos. Y, desde el plano doméstico, por la intervención de la coalición de recuperadores y la pugna con la coalición industria para imponer sus propias creencias en la legislación, anidadas en el ecologismo popular versus la ecoeficiencia. La conflictividad y los desacuerdos expuestos obstruyeron el avance en el tratamiento parlamentario que, aún con la incorporación a la discusión de nuevas dimensiones del problema, permaneció limitado a la comisión competente en materia ambiental.

El mayor grado de tratamiento alcanzado ocurrió con el ingreso decidido del Poder Ejecutivo en la discusión legislativa. Su irrupción se manifestó con la presentación de un proyecto de ley refrendado por el Presidente y el uso de estrategias discursivas alineadas a las creencias de la coalición de recuperadores. El progreso de este proyecto en el trámite parlamentario fue favorecido por el control de mecanismos institucionales para la definición de agenda -reflejado en los giros e impulso en las comisiones que presidía el oficialismo- y por la cohesión de la coalición gobernante con su bloque parlamentario, que se vio fortalecida por la afinidad con las demandas de los cartoneros y la distancia de postura asumida por la oposición.

La influencia del Ejecutivo en el proceso legislativo potenció la articulación de los componentes políticos del Congreso con las coaliciones intervinientes en el subsistema, que derivó en un escenario de polarización sobre el diseño de la política sobre gestión de envases y desvió aún más la atención de los objetivos ambientales fundamentales. Pese a las potestades de organización legislativa del oficialismo, la visibilidad sin precedentes del tema y sus repercusiones en la opinión pública activaron el poder restrictivo de agenda para frenar el éxito

legislativo del Presidente en el asunto, ya que el despacho de comisión fue cajoneado y hasta el final de su mandato el tratamiento no se reactivó.

No obstante las controversias identificadas, las interacciones entre coaliciones a lo largo del período permitieron profundizar el conocimiento sobre la gestión de envases en el contexto argentino y favorecieron ciertos acuerdos en torno a la regulación. En tal sentido, los actores involucrados durante el proceso reconocen la importancia de que sea enmarcada en una ley de PMPA con eje en el principio de REP y coinciden en la identificación del principal sujeto obligado en la figura del envasador, como también en la relevancia de reconocer el rol de los recuperadores dentro de la gestión.

El análisis detallado de la discusión revela que las tensiones se concentran en aspectos puntuales que se han acentuado en la última etapa del análisis. Aunque estrechamente ligados a los niveles superiores de creencias, éstas recaen sobre aspectos secundarios que involucran el alcance de las responsabilidades y la forma en que opera la REP, como también la disputa sobre quién administra los recursos y, por consiguiente, cuál es el destino de los aportes dinerarios asociados a los envases.

Precisamente, el enfoque de coaliciones promotoras presenta herramientas para propiciar un diálogo constructivo y contraer la desconfianza, donde la información técnica y la moderación neutral son elementos que favorecen las probabilidades de negociación y consenso (Estévez y Esper, 2008).

Teniendo en vista los antecedentes recientes de tratamiento, se advierte el riesgo de que una política ampliamente debatida y, hasta el momento, pendiente en materia ambiental se obstruya, ya sea en su formulación como en su posterior implementación, por tomar desde el liderazgo del Estado una posición parcial a los intereses en conflicto. En cambio, y en virtud de los poderes sobre la definición de la agenda legislativa, se destaca el rol estratégico de legisladores y/o funcionarios de gobierno en asumir una posición moderadora que equilibre e intente conciliar las demandas de las coaliciones desde los elementos en común.

Con tal objetivo, a través del presente trabajo de investigación aspiramos aportar una síntesis del devenir del proceso legislativo que clarifique los posicionamientos asumidos por los participantes y permita identificar una línea de partida con los aprendizajes y puntos de acuerdo en el diseño de la política, a fin de contribuir al tratamiento de los proyectos de ley de envases y evitar la reedición de discusiones saldadas o el desvío de la regulación de un objetivo ambiental preventivo.

Por último, de la investigación parlamentaria y las observaciones sobre el proceso de discusión surgen elementos de interés que pueden sustentar próximas investigaciones. En

particular, los ejes de debate identificados muestran oportunidades para analizar en detalle los aspectos técnicos de las diversas propuestas de política sobre envases y, eventualmente, las implicancias de su implementación sobre la gestión en la órbita municipal. La profundización sobre este aspecto podría contribuir a fortalecer el diálogo especializado y orientar el bucle de debates hacia la efectiva sanción de PMPA superadores del estado de situación de los residuos en Argentina.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor, 51-72.
- Béjar, L. (2007). La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso. *América Latina Hoy*, 47, 103-122. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bilbao, C. (2019). *¿Por qué necesitamos una ley de gestión de envases posconsumo?* Círculo de Políticas Ambientales. Recuperado de <https://bit.ly/40WVOHj>
- Bilbao, C. (2023). Ley de envases: un derrotero de casi 30 años en el Congreso de la Nación. *Agenda Ambiental Legislativa 2023*, 8-11. Círculo de Políticas Ambientales. Recuperado de <https://bit.ly/3CC8TMg>
- Bueno, P. (2010). *Política exterior y medio ambiente en Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Rosario].
- Calvo, E. (2007). The responsive legislature: public opinion and law making in a highly disciplined legislature [La legislatura receptiva: opinión pública y elaboración de leyes en una legislatura altamente disciplinada]. *British Journal of Political Science*, 37(2), 263-280. Cambridge University Press.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Círculo de Políticas Ambientales (2019). *La Responsabilidad Extendida del Productor para la gestión de envases y embalajes*. Buenos Aires. Recuperado de <https://bit.ly/4gBVxhW>
- Cox, G. y McCubbins, M. (2004). Theories of legislative organization [Teorías de organización legislativa]. *APSA-CP Newsletter*, 15(1), 9-12. American Political Science Association.
- Esain, J. (2004). Derecho Ambiental: el principio de prevención en la nueva ley general del ambiente 25.675. *Suplemento de Derecho Administrativo*. Lexis nexis.
- Esain, J. (2021). La teoría de la autoridad de aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. *La Ley*, 2021-B, 85 (67), AR/DOC/373/2021.
- Estévez, A. y Esper, S. (2008). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista IR*, 4, 52-65. Instituto AFIP.
- Estévez, A. y Páez Arenas, A. (2020). El enfoque narrativo de políticas públicas. *Cuadernos del INAP*, 1(37).

- Estrada Oyuela, R. (2007). La preocupación política por el ambiente y la administración. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 13(24), 19-38. Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Fundación Ellen MacArthur (2021). *Responsabilidad Extendida del Productor una parte necesaria de la solución para los residuos y la contaminación de los empaques y envases*. Recuperado de <https://bit.ly/4f2xW9n>
- Fundación Metropolitana (15 de diciembre de 2021). *Diálogo: Ley de envases en Argentina* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=6vW5ZwHg8jc>
- Gutiérrez, R. (2015). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, 19(30), 13-36.
- Gutiérrez, R. (2017). ¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Günther, M. y Gutiérrez, R., *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global* (239-278). CLACSO.
- Gutiérrez, R. (2020). A troubled collaboration: Cartoneros and the PRO Administrations in Buenos Aires [Una colaboración problemática: Cartoneros y las administraciones PRO en Buenos Aires]. *Latin American Politics and Society*, 62(1), 97–120. doi.org/10.1017/lap.2019.47
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-322. <http://doi.org/10.1590/0034-76121700>
- HCDN (2008). Glosario de términos parlamentarios. Dirección General de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria. Recuperado de <https://bit.ly/3Z5CdnD>
- HCDN (16 de noviembre de 2021). *Comisión completa: Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano* [Archivo de video]. (09m50s - 2h48m20s). Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=r92zwtRnf0k>
- HCDN (17 de noviembre de 2021). *Comisión completa: Presupuesto y Hacienda* [Archivo de video]. (2h24m20s - 3h01m40s). Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ByTjBBS3Yis&t=5652s>
- HCDN (15 de noviembre de 2022). *Comisión completa: Recursos Naturales. Ley de envases* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=AoO4u0r7zB8>
- Instituto Argentino del Envase (14 de octubre de 2014). *Mesa de diálogo: Hacia el consenso federal para una ley de envases* [Archivo de video]. Jornadas de Envase y Medio Ambiente 2014. <https://bit.ly/4frawea>

- Kaza, S., Yao, L., Bhada-Tata, P. y Van Woerden, F. (2018). *What a waste 2.0: A global snapshot of solid waste management to 2050* [Qué desperdicio 2.0: Una visión global de la gestión de residuos sólidos hacia 2050]. Urban Development Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648
- Kingdon, J. (1984). Agenda Setting [Configuración de agenda]. *Agendas, alternatives and public policies* (205-215). Boston.
- Lindhqvist, T. (2000). *Extended Producer Responsibility in cleaner production: Policy principle to promote environmental improvements of product systems* [Responsabilidad Extendida del Productor en una producción más limpia: el principio político para promover mejoras ambientales de los sistemas de productos] [Tesis doctoral, The International Institute for Industrial Environmental Economics]. IIIEE, Lund University. Recuperado de <https://bit.ly/4ekyuXn>
- Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, J. (2013). *Economía ecológica y política ambiental* (3ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Maxwell, J. (2019). The value of qualitative inquiry for public policy [El valor de la investigación cualitativa para las políticas públicas]. *Qualitative inquiry*, 1-10. Sage.
- MAYDS (s.f.). *Estructura normativa de residuos*. MAYDS, Presidencia de la Nación. Recuperado de <https://bit.ly/3UVjSqi>
- MAYDS (2022). *Informe del estado del ambiente 2021*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: MAYDS. Recuperado de <https://bit.ly/47mHZTU>
- MAYDS (2023). *Informe del estado del ambiente 2022*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: MAYDS. Recuperado de <https://bit.ly/3ZhR8uM>
- Monteverde, M. (2020). *Análisis del reciclaje y la circularidad de envases en América Latina*. Latitud R. Recuperado de <https://bit.ly/3YTPwal>
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Revista Anales*, 14(47), 39-68. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- OCDE (2016). *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management* [Responsabilidad Extendida del Productor: guía actualizada para la gestión eficiente de los residuos]. OECD: Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>

- ONU Medio Ambiente (2018). *Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://bit.ly/3ZkoZn0>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) (2020). *La nueva agenda urbana ilustrada*. Nairobi.
- Sabatier P. y Weible C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (203-238) (Trad. Proyecto de Modernización del Estado). Westview Press. (Trabajo original publicado en 2007)
- Schejtman, L. e Irurita, N. (2012). Diagnóstico sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina. Documento de Trabajo N°103. Buenos Aires: CIPPEC.
- Schinelli, G. (1996). *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación comentado*. Buenos Aires: HCDN.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2005). *Estrategia nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU)*. Ministerio de Salud y Ambiente.
- Stephenson D. y Faucher I. (2018). *Estudio comparativo de legislación y políticas públicas de Responsabilidad Extendida del Productor - REP para empaques y envases*. Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo. Recuperado de <https://bit.ly/3YHSPkx>
- Stone, D. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas [Historias causales y la formación de agendas de políticas]. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281–300. <https://doi.org/10.2307/2151585>
- Tello, A. (2024). Gestión de envases: un piso normativo postergado a 30 años de la reforma constitucional. *Agenda Ambiental Legislativa 2024*, 53-59. Círculo de Políticas Ambientales. Recuperado de <https://bit.ly/3AYmWLk>
- Testa, M., Bilbao, C., Villalonga, J., Stancich, E. y Quispe, C. (2021). *El rol del Congreso de la Nación en la descarbonización de la economía y la adaptación al cambio climático*. Círculo de Políticas Ambientales, 63-75. Recuperado de <https://bit.ly/3Z9Bvpf>
- The Pew Charitable Trust y Systemiq (2020). *Rompiendo la ola del plástico. Una evaluación integral acerca de las vías para frenar la contaminación del océano por plástico*.
- UNEP (2018). *Mapping of global plastics value chain and plastics losses to the environment (with a particular focus on marine environment)* [Mapeo de la cadena de valor global de los plásticos y de las pérdidas de plásticos en el ambiente (con especial atención al medio marino)]. Ryberg, M., Laurent, A., Hauschild, M. Nairobi.

UNEP (2023). *Turning off the Tap: How the world can end plastic pollution and create a circular economy. Topic Sheet: Extended Producer Responsibility* [Cerrar el grifo: cómo el mundo puede poner fin a la contaminación por plásticos y crear una economía circular. Ficha temática: Responsabilidad Extendida del Productor]. Nairobi.

UNEP (2024). *Global waste management outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource* [Perspectivas mundiales de gestión de residuos 2024: Más allá de una era de residuos - Convertir la basura en un recurso]. Nairobi.

<https://doi.org/10.59117/20.500.11822/44939>

Yin, R. (2018). *Case study research and applications. Design and methods* [Investigación y aplicaciones del estudio de caso. Diseño y métodos]. Los Ángeles: Sage, 32-93.

Las notas de posición referidas y las declaraciones citadas de versiones taquigráficas y desgrabaciones de reuniones que no se encuentran publicadas, están a disposición de las personas interesadas en la investigación del tema y pueden solicitarse al correo electrónico atello@mail.utdt.edu.

Tablas

Tabla 1

Proyectos de ley de gestión de envases presentados durante el período 2002-2023

	N° Expte.	Cámara de origen	Autoría	Bloque oficialista	Preside comisión	Primer giro	Grado de tratamiento			
							Comisión	Dictamen	OD	Sesión
1	3017-2002	D	Gastañaga			A				
2	7646-2002	D	Esain			A				
3	2056-2004	D	Esain			A				
4	2205-2004	S	Müller	✓		A				
5	6991-2004	D	Gallo	✓		I				
6	1550-2006	D	Müller	✓		I				
7	2091-2007	S	Leguizamón	✓		A				
8	3750-2008	D	Acosta	✓		A				
9	4882-2009	D	Segarra	✓		I				
10	5372-2009	D	Müller	✓		I				
11	1226-2010	D	Acosta	✓		A				
12	8005-2010	D	Triaca			I				
13	1383-2011	S	Menem	✓		A				
14	4212-2011	D	Segarra	✓		I				
15	2575-2011	S	Filmus	✓		A				
16	5961-2011	D	Yarade	✓		I				
17	0348-2012	S	Di Perna			A				
18	1777-2012	S	Giustiniani		A	A				
19	4824-2012	D	Müller	✓		I				
20	1254-2013	S	Filmus	✓		A				
21	1859-2013	D	Segarra	✓		I				
22	2079-2013	D	Yarade	✓		I				

	N° Expte.	Cámara de origen	Autoría	Bloque oficialista	Preside comisión	Primer giro	Grado de tratamiento			
							Comisión	Dictamen	OD	Sesión
23	5761-2013	D	Vilariño	✓		I				
24	1298-2014	S	Sanz			A				
25	1496-2014	S	Latorre	✓		A				
26	4435-2014	D	Romero	✓		A				
27	2644-2014	S	Menem	✓		A				
28	0875-2015	D	Vilariño	✓		I				
29	5732-2015	D	Segarra	✓		I				
30	2371-2016	S	Menem			A				
31	3279-2016	S	Luenzo			A				
32	6375-2016	D	Soria			A				
33	6910-2016	D	Argumedo			A				
34	7946-2016	D	Snopek			A				
35	1627-2017	S	Abal Medina y Solanas		A	A				
36	1728-2017	D	Borsani	✓		A				
37	0356-2018	S	Luenzo			A				
38	1417-2018	D	Miranda			A				
39	1376-2018	S	Snopek			A				
40	3080-2018	D	Nazario			A				
41	3141-2018	D	Moyano			A				
42	4031-2018	D	Soria			A				
43	0270-2019	S	Menem			A				
44	0820-2019	D	Borsani	✓		A				
45	1795-2019	D	Soraire			A				
46	2127-2019	D	Leavy			A				
47	0002-2020	S	González		A	A				

	N° Expte.	Cámara de origen	Autoría	Bloque oficialista	Preside comisión	Primer giro	Grado de tratamiento			
							Comisión	Dictamen	OD	Sesión
48	0851-2020	D	Menna			A				
49	0944-2020	S	Luenzo	✓		A				
50	0969-2020	S	Snopek	✓		A				
51	0364-2021	D	Moyano	✓		A				
52	11-PE-2021	D	Poder Ejecutivo	✓	A*	A				
53	4697-2021	D	Camaño			A				
54	2018-2022	S	Snopek	✓		A				
55	3096-2022	S	Leavy	✓		A				
56	2565-2023	D	Zaracho	✓		A				
57	2936-2023	D	Martínez			A				

Notas: los proyectos se exponen en orden cronológico según fecha de presentación. Su contenido es accesible a través de los buscadores de los sitios web institucionales de las Cámaras del Congreso, consignando el número de expediente con la cámara de origen: Senado (S) o Diputados (D). Las celdas tildadas en la columna “Bloque oficialista” indican la pertenencia del autor del proyecto al bloque o coalición de gobierno al momento de su presentación. Las celdas de la columna “Preside comisión” indican con A (Ambiente) o I (Industria) si el promotor del proyecto ocupaba la presidencia de alguna de esas comisiones, al momento de su presentación. La columna “Primer giro” indica, con igual referencia, cuál fue la comisión cabecera en los giros otorgados al proyecto y las distingue con colores al sólo efecto de facilitar su visualización. Las columnas “Grado de tratamiento” muestran con celdas pintadas la progresión en el trámite parlamentario que cada proyecto alcanzó; referimos a: “Comisión” cuando se abordó su estudio y/o debate en una reunión de comisión de senadores o diputados; “Dictamen” cuando obtuvo dictamen en una de las comisiones intervinientes; “OD” cuando obtuvo despacho de comisión plasmado en una Orden del Día; y, “Sesión” cuando fue tratado por el pleno de la Cámara.

* Al tratarse de un proyecto ingresado por el Poder Ejecutivo, se considera que controla la presidencia de la Comisión de Ambiente ya que estaba a cargo de un legislador del bloque oficialista.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2

Matriz de autoridades con relevancia en el tratamiento de los proyectos de gestión de envases durante el período 2002-2023

	Poder Ejecutivo		Senado		Cámara de Diputados	
	Presidencia de la Nación	Máxima autoridad en materia ambiental	Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Comisión de Industria y Comercio	Comisión de Recursos Naturales (...)	Comisión de Industria
2002	Eduardo Duhalde (2/1/2002 al 25/5/2003)	Carlos Merenson Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Mabel Müller PJ	José Alperovich PJ	Luis Jalil MPN	Osvaldo Rial PJ
2003	Néstor Kirchner (25/5/2003 al 10/12/2007)	Atilio Savino Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud (mar/2003 a jul/2006)	Luz María Sapag MPN	Eduardo Moro UCR		
2004				Alicia Mastandrea UCR		
2005						
2006						
2007						
2008	Cristina Fernández de Kirchner (10/12/2007 al 10/12/2015)	Romina Picolotti Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, JGM (jul/2006 a dic/2008)	Daniel Filmus FPV-PJ (2008 a abr/2009)	Roy Nikisch UCR	Miguel Dovená FPV-PJ	
2009		Homero Bibiloni Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, JGM (dic/2008 a dic/2010)	María José Bongiorno FPV-PJ (abril a jul/2009)			
2010		Juan José Mussi Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, JGM (dic/2010 a dic/2013)	Eduardo Torres FPV-PJ (sep/2009 a 2011)	Arturo Vera UCR (ago/2009 a 2013)		Daniel Germano Peronismo Federal
2011			Rubén Giustiniani Partido Socialista			
2012						
2013						
2014		Omar Judis Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, JGM (dic/2013		Eugenio Artaza		

	Poder Ejecutivo		Senado		Cámara de Diputados	
	Presidencia de la Nación	Máxima autoridad en materia ambiental	Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Comisión de Industria y Comercio	Comisión de Recursos Naturales (...)	Comisión de Industria
		a mar/2015)	Fernando Solanas Proyecto Sur - Alianza UNEN	UCR	FPV-PJ	UCR
2015		Sergio Lorusso Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, JGM (marzo a dic/2015)				
2016	Mauricio Macri (10/12/2015 al 10/12/2019)	Sergio Bergman Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable (dic/2015 a sept/2018). Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, JGM (sep/2018 a dic/2019)		Alfredo Luenzo Chubut Somos Todos	Mario Barletta UCR	José De Mendiguren Federal Unidos por una Nueva Argentina
2017						
2018				María de los Ángeles Sacnun FPV-PJ	Alejandro Echegaray UCR	
2019						
2020	Alberto Fernández (10/12/2019 al 10/12/2023)	Juan Cabandié Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Gladys González PRO	Pedro Braillard Pocard PRO	Leonardo Grosso FDT	Alejandro García PRO
2021						
2022				Roberto Basualdo Producción y Trabajo		Marcelo Casaretto FDT
2023						

Fuente: elaboración propia en base a información consultada a Dirección de Información Parlamentaria (HCDN), Directorio Legislativo Argentina, autoridades administrativas de las comisiones y sitios web institucionales.

Tabla 3

Estructura de creencias de las coaliciones promotoras en el tratamiento legislativo

	Niveles de creencias		
	Nivel 1 Núcleo duro	Nivel 2 Creencias de políticas	Nivel 3 Creencias instrumentales

		públicas	
Coalición industria	Pro-mercado Problema ambiental Ecoeficiencia	PMPA y REP	Responsabilidad física y financiera a cargo del envasador. Gestión: DDR o SIG mediante tarifas. El Estado controla.
Coalición de recuperadores	Problema social y ambiental Ecologismo popular Fuerte rol del Estado	PMPA, REP e inclusión social prioritaria / reciclado inclusivo	2017: Amplitud del sujeto obligado (REP compartida). Gestión: DDR o SIG con participación obligatoria de recuperadores. Ente Nacional Administrador financiado por una compensación ambiental por envase. Programa de Fortalecimiento de Recuperadores.
			2021: Responsabilidad financiera a cargo del envasador. Gestión: DDR o sistemas locales con inclusión de recuperadores mediante el pago de una tasa ambiental. Fondo Nacional para Gestión de Envases y Reciclado Inclusivo. El Estado determina el valor de la tasa, recauda y direcciona fondos a sistemas locales.

Fuente: elaboración propia en base a Estévez y Esper (2008).

Anexos

Anexo I: Reseña del Trámite Parlamentario

Con el fin de explicitar las referencias vinculadas con el derecho y la práctica parlamentaria, cabe reseñar brevemente el proceso de formación de las leyes en Argentina en los aspectos que resultan pertinentes para este trabajo, en base a lo dispuesto por la CN y los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado.

El trámite formal se inicia con la presentación de un proyecto de ley con sus respectivos fundamentos, por iniciativa de un legislador, del Poder Ejecutivo (artículo 77, CN) o bien por ejercicio del derecho de iniciativa popular, según los requisitos y materias habilitados por la ley. Salvo las excepciones establecidas en la propia CN³⁷ o en las leyes, los proyectos pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, lo que determina cuál será la cámara de origen, quedando en la otra el rol de revisora.

A diferencia del año calendario, el año parlamentario o legislativo es el que transcurre entre el 1º de marzo (fecha de iniciación del período de sesiones ordinarias del Congreso, que concluye el 30 de noviembre) y el último día de febrero del año siguiente.

En virtud de la ley 13.640, todo proyecto de ley tiene vigencia o estado parlamentario por dos años legislativos, los cuales se computan desde el período en que fue presentado. Si en dicho plazo obtiene sanción en la cámara de origen, su vigencia se prorroga por un año más (tres años en total) para su tratamiento en la cámara revisora. Cumplido el término sin que obtenga sanción, el proyecto de ley caduca, sin perjuicio de que pueda volver a presentarse como nueva iniciativa y así reiniciar su trámite.

Con el ingreso de un proyecto en la Mesa de Entradas, corresponde formalmente a áreas dependientes de la presidencia de dicha Cámara asignarle un número de expediente para su identificación -que da cuenta del origen de la iniciativa y del período parlamentario de presentación- y determinar la cantidad y la prelación de las comisiones que intervendrán en su estudio. El giro a comisiones implica el traslado del proyecto a las comisiones permanentes que

³⁷ Se inician exclusivamente en la Cámara de Diputados, además de los proyectos de iniciativa popular, las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (artículo 52, CN) y el sometimiento de un proyecto de ley a consulta popular (artículo 40, CN); en tanto, corresponde el origen en el Senado los casos de ley convenio de coparticipación (artículo 75, inciso 2, CN) e iniciativas que promuevan políticas diferenciadas tendientes a equilibrar el desarrollo de provincias y regiones (artículo 75, inciso 19, CN).

resulten competentes para analizar los asuntos que se pretenden regular, según el marco de competencias establecido por cada Reglamento³⁸.

Las comisiones permanentes son determinantes en el diseño institucional del funcionamiento del Congreso. Normativamente, tienen el rol de apoyar de manera continua el trabajo realizado por cada Cámara sobre la base de la división del trabajo y la especialización (Béjar, 2007). Allí se indaga y delibera sobre los proyectos sometidos a consideración según la competencia temática, es el ámbito donde se introducen la mayoría de las modificaciones a los proyectos originales y se formulan dictámenes que orientan la valoración del asunto y habilitan su consideración por el pleno de cada Cámara.

De acuerdo al tema, un expediente puede ser girado a una o varias comisiones según las especializaciones que involucre, con un orden para su tratamiento que determina cuál será la comisión cabecera o de primera competencia. En ese caso, se considera que el asunto es de carácter mixto y corresponde su estudio y dictamen por todas las comisiones donde fue girado, pudiendo abordarse individualmente por cada comisión o en conjunto en reuniones plenarios que son presididas por la máxima autoridad de la comisión cabecera.

Los reglamentos de ambas Cámaras habilitan la posibilidad de solicitar cambios en los giros asignados a los proyectos. En el caso de Diputados, pueden requerirlo a la presidencia de la Cámara, de forma fundada y en plazos específicos según cada supuesto: i) el autor del proyecto, ii) las comisiones (en la figura de su presidencia) que se consideren competentes y no han sido incluidas en el giro originario, o iii) las comisiones incluidas en el giro -mientras el proyecto se encuentre bajo su estudio- pueden solicitar la ampliación, unificación con otros expedientes, inversión del orden o exclusión de giros. Sin embargo, cabe señalar que en estos supuestos no está previsto un plazo para que la presidencia de la Cámara resuelva acerca de su procedencia, como tampoco mecanismos supletorios en casos de silencio. Por su parte, en el Senado se habilita -sin distinciones- a senadores a formular observaciones ante la presidencia sobre el giro dispuesto a un expediente, dentro de los siete días hábiles de publicado. Las observaciones deben ser resueltas en el plazo de tres días hábiles, caso contrario son puestas a consideración del pleno.

Por otra parte, las comisiones permanentes cuentan con un número máximo de miembros y se integran por legisladores designados, a propuesta de los bloques, por resolución de la Cámara (habitualmente delegada en la presidencia). La integración debe procurar que los bloques políticos estén representados en la misma proporción que en el pleno de la Cámara.

³⁸ La Cámara de Diputados tiene 46 comisiones permanentes de asesoramiento (artículo 61 y ss. Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación), mientras que el Senado cuenta con 27 (artículo 60 y ss. del Reglamento del Senado de la Nación).

Cuando son constituidas, los miembros de cada comisión eligen sus autoridades con respaldo en acuerdos políticos previos tendientes a distribuir las presidencias de las comisiones en base a igual criterio de proporcionalidad. La presidencia de una comisión detenta potestades institucionales que le otorgan un mayor control sobre el temario a tratar y la elaboración de dictámenes, además de la facultad para solicitar cambios en los giros asignados a un proyecto (Calvo y Tow, 2009). Salvo casos de renuncia, la integración de las comisiones se extiende hasta la siguiente renovación de la Cámara, es decir, por dos años; mientras que las autoridades designadas duran idéntico período en las comisiones de Diputados, y un año en las comisiones del Senado, con posibilidad de reelección.

Las comisiones pueden dictaminar sobre los asuntos que se giran para su estudio hasta el 20 de noviembre de cada año, salvo que medie resolución de la Cámara tomada por dos tercios de los votos o bien prórroga de sesiones ordinarias o convocatoria a sesiones extraordinarias dispuesta por el Poder Ejecutivo, en cuyo caso el vencimiento del plazo para dictaminar opera diez días antes de la fecha prevista para la culminación del período de sesiones.

Por lo general, el tratamiento de proyectos en las comisiones comienza con una instancia técnica de trabajo entre asesores de los legisladores que la integran, instancia que reglamentariamente no es obligatoria y no tiene formalidades para su funcionamiento pero en la práctica parlamentaria es reconocida como una fase que habilita el análisis en profundidad de las propuestas y el desarrollo de un marco técnico sobre el cual eventualmente se fundarán los posicionamientos del debate entre legisladores.

Como regla y al igual que en las sesiones de cada Cámara, las comisiones requieren de quórum legal para funcionar que se conforma con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. Constituido el quórum la comisión aborda el tratamiento de los proyectos incluidos en su citación y puede darles despacho, lo cual se refleja en uno o varios dictámenes en caso de que las opiniones sobre el asunto se encuentren divididas.

Según el Glosario de Términos Parlamentarios, un dictamen “es la resolución o determinación escrita, adoptada por una o varias comisiones en el ejercicio de sus funciones sobre una iniciativa sometida a su consideración” (HCDN, 2008). Puede emitirse un dictamen único o pluralidad de dictámenes, en cuyo caso se clasifican en: 1) dictamen de mayoría, el que reúne la mayor cantidad de firmas de integrantes de las comisiones intervinientes, o aquel que, a igual cantidad de firmas, está suscripto por la presidencia de la comisión cabecera; y, 2) dictamen de minoría, aquel suscripto por una cantidad de integrantes menor al anterior.

Cabe señalar que en la práctica un dictamen aborda los distintos proyectos vigentes cuyo objeto es similar (según orden de presentación), en la medida en que dichas iniciativas cuenten con los mismos giros a comisiones. En caso contrario, el proyecto con giros divergentes no puede ser tramitado por aquellas comisiones que se reúnen para la consideración del tema con base en otro proyecto, sino que en el dictamen será considerado “a la vista”. De allí la relevancia de los giros que se asignan a las iniciativas y de los supuestos que habilitan a solicitar su modificación.

Si bien en la práctica parlamentaria al dictamen de comisión también se lo denomina despacho (Schinelli, 1996), cuando este trabajo refiere a que un proyecto obtiene despacho de comisión implica que todas las comisiones intervinientes han emitido su dictamen (Calvo y Tow, 2009). El despacho de comisión es publicado íntegramente en una OD numerada, que contiene el dictamen de mayoría, el/los de minoría (si hubiera), un informe donde se exponen las motivaciones y los antecedentes de proyectos considerados.

Además de los plazos de caducidad de los proyectos de ley, los dictámenes de comisión tienen un período de vigencia. Como regla, se mantienen en vigor hasta la renovación ordinaria de los miembros de las comisiones que ocurre con el recambio en la integración de las Cámaras (en diciembre, cada dos años).

Que un proyecto tenga dictamen plasmado en una OD significa que ha pasado previamente por un debate público en el marco de las comisiones permanentes de asesoramiento. En principio, ningún asunto puede ser tratado en una sesión sin contar con despacho de comisión, salvo que medie resolución de la Cámara adoptada por una mayoría calificada (dos tercios de los votos emitidos) para iniciar su tratamiento. La importancia de que un proyecto tenga OD radica entonces en que el dictamen (primero el de mayoría, en caso de pluralidad) se encuentra en condiciones de ser considerado por el pleno mediante el trámite ordinario, que requiere mayoría simple para ser aprobado.

La prioridad y oportunidad de tratamiento de los despachos de comisión son materia de negociación en la Comisión de Labor Parlamentaria de cada Cámara, que reúne periódicamente a las autoridades del cuerpo legislativo y de los bloques políticos que lo integran. Entre sus funciones fundamentales se encuentran: confeccionar el plan de labor de las sesiones, informarse sobre el estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas para la agilización de los debates, entre otras. Allí cada bloque está igual representado y ejerce un rol encauzador de los temas de interés mediante la negociación (Schinelli, 1996). A diferencia de las comisiones permanentes de asesoramiento, no requiere quórum para funcionar y las decisiones son tomadas por asentimiento con base en el consenso.

Cuando un asunto llega a ser considerado y es aprobado en sesión de la Cámara donde tuvo origen, se refiere comúnmente que obtiene media sanción. Como tal es comunicado e ingresa como proyecto en la cámara revisora donde sigue un trámite equivalente y, de alcanzar el pleno, puede aprobarse, rechazarse o devolverse con correcciones. En caso que el resultado de la votación sea negativo, ya sea en la cámara de origen o en la revisora, el proyecto no puede repetirse durante las sesiones del mismo año (artículo 81, CN).

Finalmente, una vez que el proyecto es aprobado por ambas Cámaras se considera sancionado y se comunica al Poder Ejecutivo (artículo 78, CN) quien puede: i) aprobar y promulgar la ley, culminando así el proceso legislativo con la sanción definitiva y su publicación; o ii) vetar la ley, ya sea de forma total o parcial siempre que ésto no desvirtúe el espíritu del texto sancionado (artículos 80 y 83, CN).

Anexo II: Entrevistas

A fin de obtener mayor profundidad y precisión sobre el proceso, durante julio y agosto del año 2021 y bajo modalidad virtual, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas a personas vinculadas con el ámbito parlamentario, el sector académico, la industria recicladora, el sector recuperador y organizaciones ambientales de Argentina que en distintas instancias formaron parte del debate de los proyectos de ley de envases durante el período en análisis. Con relación a representantes de la industria envasadora, cabe señalar que no hubo respuesta a las solicitudes de entrevista formuladas.

En todos los casos la entrevistadora se presentó y le comunicó a la persona entrevistada sobre el trabajo en desarrollo y para qué sería utilizada la información surgida de la entrevista. También se ofreció adelantar el cuestionario guía, que fue enviado a las personas que lo requirieron.

A continuación se expone el cuestionario planteado y las transcripciones de las entrevistas. Si bien las preguntas tienen un orden, fueron realizadas en el momento en que se consideró oportuno según el devenir de la entrevista y complementadas con otros interrogantes que resultaron de interés en cada caso.

- A modo de presentación, ¿desde qué lugar el sector que representa se encuentra involucrado en el tema?
- ¿Considera necesario que Argentina establezca una regulación nacional para la gestión de envases? ¿Por qué?
- ¿Considera que existe consenso en torno a la definición del problema a abordar?

- ¿En qué momento identifica que este tema comenzó a reflejarse en debates o en proyectos presentados en el Congreso de la Nación?
- ¿Qué aspectos considera que debería contemplar una ley de envases? ¿Considera que los mismos han mutado a lo largo del período en estudio?
- ¿Identifica a legisladores o funcionarios nacionales que hayan intervenido de forma proactiva en la definición de propuestas de política pública y en el tratamiento legislativo del tema?
- ¿De qué manera el sector que representa pudo aportar a la definición de propuestas legislativas? ¿En qué instancias y momentos el sector que representa fue convocado o pudo participar en el debate legislativo del tema?
- ¿Comparte la visión planteada por alguno de los proyectos de ley presentados desde el año 2002? ¿Cuál/es?
- ¿Qué factores considera que limitaron la aprobación de una ley de envases? ¿Cómo piensa que podrían haberse superado?

Entrevista 1

EN: Entrevistadora

EN1: Persona entrevistada n° 1, en representación de la industria recicladora

EN: ¿Desde qué lugar el sector que representa se encuentra involucrado con el tema?

EN1: A partir de un expediente presentado en 2003 y de reuniones en un subgrupo del Mercosur, en noviembre del 2007 salió la Resolución Mercosur 30/07, que permitió el uso de material PET reciclado en nuevos envases en contacto con alimentos. Se internalizó en Argentina en el 2008, un año después. Una vez obtenida esa resolución, si se cuenta con tecnología aprobada por la FDA de los Estados Unidos, por la Unión Europea con cartas de no objeción y la autorización y aprobación de la planta, el proceso y el producto, se puede usar material reciclado PET en contacto con alimentos.

Hoy en día no está generalizado el uso de otro plástico, acá en la Argentina se está pidiendo que se haga. Pero todavía las tecnologías no están aprobadas por la FDA ni por la Unión Europea para hacer otros plásticos aptos para ser utilizados en contacto con alimentos, fundamentalmente el polipropileno y el polietileno.

Dicho esto, ahí se construyó la planta y en el mientras tanto empezamos a trabajar porque consideramos que era muy importante contar con legislación.

Los primeros proyectos que aparecen en la Argentina son de los años '95, '96. En el 2007 participé de reuniones que tuvimos con las empresas envasadoras y la senadora María Laura

Leguizamón. Había presentado un proyecto de ley de envases en el 2007 que era una copia -como son todas o, mejor dicho, la mayor parte- de la legislación española. Lo tomaron como base porque acá ese tema era muy nuevo, y en esos casos se trata de copiar alguna legislación que funciona en el mundo. Las legislaciones que mejor funcionan en el mundo son las que, como primera medida, se cumplen (cosa que en nuestro país es complicado), donde los intereses se arreglan y todos aportan de la misma manera. Entonces, la ley española era relativamente buena para nosotros, por supuesto que había que modificar algunas cosas y adecuarlas a la Argentina. Ese fue el primer proyecto de ley que yo conozco.

EN: ¿Considera que a partir de allí empezó a formarse un cuerpo de proyectos sobre envases que fue mutando a lo largo de los años?

EN1: Claro, son innumerables la cantidad de proyectos que se presentaron. Todos, más o menos, tenían una misma base que era la española. Todos proponían que se podía utilizar un sistema de depósito, devolución y retorno y también un sistema integrado de gestión. La base fundamentalmente era esa.

Como pasa siempre, las leyes avanzan o no en función de que se necesite o quiera avanzar ese tema. Cuando al Estado no le interesa mucho, las cosas quedan y no se avanza. De alguna manera esto tiene un costo, con cualquier ley que salga -en este caso, la ley de envases- alguien se ve afectado porque significa una erogación de dinero que hasta el momento no existía.

Yo hablo sobre lo que conozco que son envases de botellas, pero en general son todos más o menos parecidos. La retornabilidad de los envases significa un costo adicional para las empresas que, por supuesto, después lo paga el consumidor. Si tenés un producto que lo podes vender a \$10 y tener un mercado determinado, cuando tenés que subirlo a \$11 o \$12 por usar un envase retornable o por un costo adicional que la ley exige para el tratamiento del envase, a ese precio vas a tener menos gente que compre. Entonces disminuye la venta y nadie quiere disminuir las ventas, un poco pasa por ahí.

Otro poco pasa porque el sistema actual que habría que modificar, va a ser difícil. Argentina tiene alrededor de 2.400 o 2.500 municipios y comunas. Esos municipios están liderados por un intendente que maneja el dinero de todos los vecinos que pagan un canon que es un “ABL” (alumbrado, barrido y limpieza) y con eso el municipio se tiene que hacer cargo de: parte de la salud pública, parte de la educación, del alumbrado público, del mantenimiento del espacio público, de la limpieza, recolección de residuos y arreglo de calles y aceras. Todo eso conforma una cantidad amplia de empleados públicos que son abonados por el vecino para que se le brinde ese servicio.

Se recauda una cierta cantidad de dinero, se pagan insumos, sueldos y ahí terminó la cosa. Con el tiempo los intendentes se dieron cuenta que tercerizando los servicios el negocio cambiaba radicalmente. Entonces, aparte de tener los empleados municipales de siempre, empezaron a contratar los servicios de alumbrado público, de arreglo de aceras y pavimentos, de recolección de residuos y limpieza.

En la recolección de residuos, que tiene que ver con la ley de envases, lo importante es que nosotros hace muchísimos años teníamos que recolectar la basura todos los días porque no existían los plásticos y eso significaba que la basura estaba contenida en bolsas de papel o en cajas de cartón donde la basura se pudría y generaba olor. Entonces todos los días pasaba un camión que llevaba toda la recolección a un basural a cielo abierto y después, según el volumen, pasaba un camión con kerosene que le prendía fuego y ese era el tratamiento de los residuos en los años '30 a '60. Hasta que se empezó a trabajar en mejorarlo, pero como se tercerizan los servicios seguimos teniendo, por una cuestión de conveniencia (menos para los vecinos), una frecuencia de recolección de seis días por semana en prácticamente todo el país. Hay muy pocos municipios que tienen menos frecuencia. Cuanto más residuos hay, más camiones y recorridos para la misma superficie, entonces eso significa una mayor erogación y facturación de la empresa contratista al municipio. Eso se mantiene y va a ser muy difícil de modificar.

Los países del primer mundo tienen una frecuencia de recolección de residuos de una vez por semana para orgánicos y otra vez por semana para reciclables. Mientras acá tenemos siete veces por semana en la Ciudad de Buenos Aires, más tres repasos diarios. Cualquier ley de envases impacta en eso y casualmente es lo que no se quiere modificar. Tenemos todo un problema, el tema no sale y, fundamentalmente, una de las causas es esa.

EN: ¿Cuál es su visión en cuanto a la provisión de información que intentó promover la ley de residuos domiciliarios? ¿Considera que de existir datos más precisos sobre la gestión este tema podría tomar más fuerza o habría un diálogo más fructífero entre los actores involucrados?

EN1: Lo que veo es que en un momento a la industria envasadora no le convenía este tema y al Estado tampoco. Desde ahí, pasaron 25 o 26 años intentando legislar este tema. Hoy en día por presión de la sociedad, de la gente joven, hay que intentar seguir y tratar de que salga una ley de envases. Es fundamental que salga. Tanto las industrias como el Estado son los actores fundamentales para que esto salga. Hoy la presión de la gente hace que las empresas ya se vean obligadas. Por supuesto que las empresas multinacionales ya fueron obligadas en otra parte del mundo. No actúan de la misma manera en cada país, se van adaptando. Entonces

mientras no haya una ley de envases, “hago la mía”. Cuando haya una ley cambiarán las condiciones, tendrán que adoptar medidas diferentes.

Después te diría que con los proyectos de Pino Solanas, de Argumedo y algunos otros como Facundo Moyano, llamados “leyes de los cartoneros”, es cuando las organizaciones sociales empiezan a tener mayor relevancia y fuerza. Hasta los años 2000 no existía ninguna federación de cartoneros, ningún movimiento de trabajadores excluidos o de ese tipo. Esos movimientos se generan a partir del 2001 cuando salen a la calle un montón de personas que se quedaron sin trabajo y no podían trabajar de otra cosa, tuvieron que trabajar de recuperadores urbanos. Los recuperadores existen en toda Latinoamérica, desde México hasta acá, pero este es uno de los pocos países -no te digo el único, pero más o menos- que gran parte de esos recuperadores urbanos tienen un subsidio del Estado. En la mayoría de los países no tienen: un recuperador sale de su casa, tiene que buscar su sustento en su trabajo, sale a buscar y levanta todo lo que encuentra de materiales que pueda vender y le puedan ser útiles, trabajan de esa manera. En Argentina, los subsidios (la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo, etc.) les da una base de sustento y su trabajo de recolección lo adecuan a sus necesidades. Con lo cual, los horarios son distintos, los materiales que recolectan no son todos.

He visto en la Ciudad de Buenos Aires que los recuperadores pasan por al lado de una botella y no la levantan. Hay que reconocer que, si bien el plástico es uno de los materiales que más se paga por kilo para reciclar, tienen muy poco peso y mucho volumen. Entonces eso los hace más complicados y prefieren juntar cajas que las acondicionan y en un bolsón llevan muchos más kilos. Es un material más barato, pero en la ecuación final les deja más plata levantar cartón que levantar otros plásticos. En otros lugares, he viajado a Perú, a Ecuador, por ejemplo, y la gente levanta todo.

Aparte tienen sistemas distintos y se manejan diferente. Acá, el pobre recuperador urbano tiene una dependencia monstruosa del galponero o el acopiador que le compra el material, porque es la única persona que puede adelantarle dinero si hace frío, llovió, tiene fiebre o si por algún motivo no puede salir a trabajar y necesita diariamente su sustento. El galponero que le compra normalmente los materiales es el único que le puede dar el dinero. Entonces una cosa que vale \$10 se la termina pagando a \$1 o \$2, lo somete. Eso hace que se hayan conformado cooperativas -las cooperativas sociales son de los últimos 20 años a partir del problema del 2001-, se generó ese movimiento, con el tiempo fue avanzando desde el punto de vista político y del Estado y hoy en día tienen cierta fuerza y hubo leyes presentadas en el Congreso de la Nación que tienen que ver con esos movimientos sociales.

Entonces, como no podía ser de otra manera, esos movimientos sociales piden que se los integre al sistema de gestión, pero una cosa es que se los integre y otra cosa es que ellos lo puedan manejar, que modifiquen el sistema. El sistema integrado dice que las empresas van a poner el dinero y el Estado tiene que auditar que la empresa pague el dinero por cada envase y audite también la cantidad de envases. Hay un montón de cuestiones que se tienen que realizar entre la parte privada y la parte pública.

En las leyes que presentaron las distintas organizaciones sociales o, mejor dicho, diputados que tienen cercanía con las organizaciones sociales de recuperadores, el manejo del dinero era del Estado -ya sabemos cómo trabaja el Estado con el dinero que le llega- y, por supuesto, el manejo del sistema integrado de gestión a cargo de las cooperativas de recicladores. Con lo cual las empresas no están para nada de acuerdo en poner plata en un sistema que no les va a dar ninguna métrica.

El problema es que todo este sistema de residuos es total y absolutamente informal, esto para la ley de envases tiene mucho que ver. El hecho de que sea informal hace que cuando se quiera aplicar una ley y en definitiva ver los resultados, el para qué sirve... Legislar para que se puedan recolectar la mayor cantidad posible de envases y darles un destino sustentable, que puedan ser reutilizados o reciclados y vuelvan a usarse. La base de la REP donde el envasador, importador o el que pone un envase en el mercado, dice “yo pongo 10 envases en el mercado, tengo que poner tanta plata para su recuperación, quiero saber qué se hace con mi dinero y quiero saber también cuántos envases se juntan”. Eso en Argentina con la cantidad informal monstruosa que hay en general, todo este sistema está sostenido en la recuperación de todo lo que es reciclable.

Si soy industria no voy a saber nunca qué se hizo con mi plata porque las leyes que tienen que ver con las organizaciones sociales dicen eso. Al manejarlo el Estado, todo lo que maneja es caja pública y después se usa en cualquier cosa. Esas leyes no han tenido aceptación por parte de la industria, con lo cual está todo trabado. Creo que para que salga una ley de envases va a ser muy difícil destrabar la parte política entre las organizaciones sociales y la industria. Ya llevamos varios años.

EN: ¿En qué momento considera que la inclusión de los recuperadores y las pretensiones de este sector pasaron a ser un factor de discusión en el tratamiento legislativo?

EN1: En la discusión en un primer momento no existían los recuperadores en forma de cooperativas. Es decir, ya existían en los 2000 pero no tenían la fuerza que tienen hoy. Las leyes primitivas de Leguizamón, de Sanz, de Filmus, etc. no los tenían incluidos a los cartoneros, que creo que hoy por hoy son una parte fundamental.

Creo que el trabajo del cartonero en sí no debería existir, la gente debe tener un trabajo real y razonable, no hurgar en la basura. Lo que sí deben existir son procesos de separación en origen de los vecinos, de recolección diferenciada por parte del municipio (que son los encargados del tratamiento de la basura) y, por supuesto, plantas de clasificación y acondicionado de esos materiales donde ahí sí es necesario el trabajo de ciertas personas. Es decir, ser cartonero y empezar a hurgar en la basura del vecino para ver qué puede encontrar valioso y sacar un sustento no es lo indicado. Lamentablemente la necesidad, Argentina está pasando desde hace muchos años por estas situaciones, lleva a que esta gente no pueda conseguir otro tipo de trabajo.

Hoy por hoy las leyes que se fueron presentando incluyen a los cartoneros: las últimas de Snoppek, de Gladys González, de Menna. Porque una cosa es incluir y que participen de la mesa, que tengan su voz y su voto, pero no el manejo. El problema es que en las leyes de Moyano, Argumedo, Solanas, etc. el eje principal era el cartonero y ahí se produce un conflicto porque la industria no quiere saber nada con eso. La industria acepta que los cartoneros estén en la mesa, pero no quiere que sean los que manejan esto y tampoco que sea el Estado. A nuestro dinero lo manejamos nosotros en el sistema integrado de gestión. Sí me parece razonable y totalmente lógico que el Estado audite cuánta plata pusieron, cuántos envases pusieron en el mercado, cuántos se juntaron, etc. Todas estas métricas se tienen que dar para que el resultado de una ley de envases sea lógico.

EN: En su actividad en la industria recicladora, ¿hoy cómo obtiene los materiales para poder procesar?

EN1: Compramos las botellas en cooperativas y en galpones acopiadores. Los recuperadores urbanos venden sus productos en un galpón, son la única forma de juntar botellas que hay acá en Argentina y en gran parte del mundo donde no hay separación en origen, ni un sistema de recuperación diferenciada por parte del Estado. Si ese galpón tiene muchos recicladores o está ubicado en un lugar de muchos recuperadores genera una cantidad suficiente para poder vender a la industria. Si el galpón está en una zona o un pueblo donde no se junta la cantidad suficiente, tiene que vender sus productos a un acopiador, a un galpón más grande. Entonces los acopiadores se nutren sólo de recuperadores urbanos o de recuperadores más otros galpones. Lamentablemente hoy uno de los problemas que tenemos de volumen de recolección es casualmente porque pagan muy poco por los materiales. El vidrio no se paga prácticamente nada, el cartón se paga muy poco. Para que tengas una idea: nosotros estamos pagando alrededor de \$50 el kilo de PET cristal y el recuperador urbano con suerte cobra \$10 o

\$12. El galponero o acopiador son los que se quedan con la mayor parte. Por eso te hablaba antes que los someten pagándoles muy poco.

EN: ¿Cuánto material puede valorizarse de una botella y qué porcentaje de material reciclado puede tener una nueva?

EN1: El material que hace la planta es un pellet de plástico, que son como granitos de arroz. Ese pellet 100% reciclado se mezcla en la fábrica de envases al 10, 15, 20 o hasta el 50% en el caso de las botellas de bebidas y en el caso de Argentina. En otras partes del mundo hay botellas 100% recicladas. Acá en Argentina hay envases con 100% de material reciclado como botellas de detergentes o de suplementos dietarios. Las compañías envasadoras lo incorporan en función de sus necesidades y de la cantidad que consigan.

El problema grave es que el reciclado plástico, no sólo en la Argentina sino en el mundo, no es muy rentable. En el mundo llevamos por lo menos 25 años de reciclado de botellas y no hay una gran cantidad de industrias recicladoras de plástico. Específicamente para botellas PET Uruguay tenía una sola empresa y la cerró porque no le daba, Chile nunca tuvo, Paraguay tampoco, en Bolivia hay dos porque hay una ley exclusivamente de envases PET, en Perú hay dos, Brasil tiene cinco, México siete, Estados Unidos 17. No son industrias que dejen dinero. Aparte la mayor parte de estas industrias están en manos de empresas que no son de ese rubro. La industria recicladora de botellas en el mundo está en manos de los envasadores o de los fabricantes de plástico. Su objetivo es otro: vender su producto. No les interesa ganar plata con una industria recicladora de botellas, pero sí les interesa tener botellas recicladas.

Entonces compran o construyen sus propias plantas, que no le van a dejar mucha plata o donde van a perder muy poca plata, porque su objetivo es ganar con el producto que producen. Hay muy pocos dueños de plantas de reciclado de forma independiente.

En Argentina está el segundo productor mundial de plástico PET de botellas y le interesa vender plástico. Cuando deja de vender material virgen porque hay reciclado, ofrece las dos cosas.

Es fundamental que la ley de envases salga porque todos la necesitamos, es absolutamente necesaria. Hay que limar asperezas entre el Estado, la industria, las cooperativas y tratar que se formalice mayormente todo el trabajo. El tema de la informalidad tiene mucho que ver: cuando es informal no tengo ninguna métrica y le puedo pedir al Estado que me ayude más. En cambio, si el Estado municipal sabe cuánto material está tratando una cooperativa, cuántos son sus ingresos, etc., le aporta asistencia en función de eso. Si yo le escondo al Estado todo, le puedo pedir mucho más.

EN: Sobre el rol que tuvo el Poder Ejecutivo en todo este período, ¿identifica algún funcionario o alguna gestión donde se haya promovido activamente el ingreso de este tema en la agenda ambiental a lo largo del periodo analizado?

EN1: Hubo un funcionario en la Secretaría de Ambiente de la Nación en su momento, que era un empleado, ni siquiera era el secretario. Durante el 2012 ó 2013 se interesó en el tema y empezó a trabajar con el Ministerio de Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires y con OPDS que maneja los residuos en la provincia de Buenos Aires. Entre los tres elaboraron un texto con base en la ley española, es decir en las leyes preexistentes. Este funcionario empezó a trabajar con las cámaras industriales, también convocó a la industria recicladora y las distintas cámaras de cartón, de papel, del vidrio. Nos presentaba el proyecto y preguntaba cómo lo veíamos, qué necesidades o aportes haríamos. Ese proyecto lamentablemente estuvo listo justo en la época de 2014 cuando venían elecciones nuevas, cambiaba el presidente y no pudo presentarlo porque los legisladores estaban abocados a la elección. Tiempo después, en el 2015 ó 2016 lo presentó la diputada Soria. Fue tal vez el mejor proyecto en el sentido que estaba totalmente consensuado con la industria, pero lo único que no tenía incluido era el sector de los recuperadores, la parte social. Eso hizo que se frenara.

El proyecto de Soria avanzó bastante, pude participar de un montón de reuniones de las comisiones en Diputados. Uno de los problemas que teníamos era que se presentaban los representantes de las cooperativas y de la federación de cartoneros y armaban un despiñe bárbaro en las reuniones, por eso no se avanzó. Creo que la ley estaba muy bien diseñada porque en definitiva era aceptada por todo el mercado. Aunque se debería haber incluido con un poquito más de acción a los recuperadores. Al no contemplarlos, nacieron los proyectos de Argumedo, etc. y se trabó todo.

Las propuestas hasta ahora son todas relativamente parecidas. Las organizaciones sociales han tenido cada vez mayor potencia y fuerza, según el gobierno y el momento. Y chocan contra otros intereses, esto es como todas las cosas. En el futuro se va a complicar más, pero creo que es absolutamente necesario, porque hoy en día por el calentamiento global, los ODS se necesita una ley. Hay que tratar los residuos en general, la corriente de los compostables también es importante abordar. Hay muchos materiales que necesitan una legislación y otra cosa importante: que se cumpla. Lamentablemente las leyes en Argentina no las cumple prácticamente nadie, ese es el problema.

Entrevista 2

EN: Entrevistadora

EN2: Persona entrevistada n° 2, representante de una organización ambiental

EN: Como parte de las organizaciones ambientales que integraste, ¿tuviste oportunidad de intervenir en el debate parlamentario sobre la ley de envases? ¿Qué momentos relevantes identificas en este proceso?

EN2: Más allá de todo el tiempo que hace que están los proyectos de ley de envases en el Congreso, por las intervenciones que hemos tenido a partir del 2004 en adelante, desde mi visión, nunca hubo un pico que pueda decir “es el tema del momento”. Siempre fue algo con un perfil más bajo, no identifico alguna organización que se haya puesto al hombro una ley de envases y embalajes durante todo este período. Todas fuimos viendo o participando, pero no reconozco algún actor dentro de la sociedad civil que haya intervenido con campañas específicas, con recursos humanos y económicos para que este proyecto de ley salga. Las intervenciones que hemos tenido en el tema fue cuando se abordó desde el lado de la gestión de residuos en general, que primero salió la ley de la Ciudad de Buenos Aires de Basura Cero y después se replicó en la provincia de Buenos Aires.

EN: Y durante el tratamiento a nivel nacional de la ley de residuos domiciliarios, ¿consideras que haya surgido la cuestión de los envases como corriente específica?

EN2: A nivel personal no seguí la sanción de esa ley nacional, pero sí lo que fue la ley de basura cero en CABA, la ley de basura cero en Rosario y después más de lejos seguí la sanción de la ley de la provincia de Buenos Aires.

Esa normativa incluye, la de ciudad de Buenos Aires sobretodo, la necesidad del diseño de normativa específica para disminuir determinadas corrientes de residuos, donde básicamente se pensaba el tema de los envases y embalajes.

Por lo menos personalmente no recuerdo que haya sido durante ese tiempo el tema central en materia de gestión de residuos, porque el mayor problema -sobre todo el que se daba en el área metropolitana de Buenos Aires, donde más se siente la crisis de los residuos- era el tema del colapso de los rellenos del CEAMSE, ya que no estaban encontrando lugar para abrir otro nuevo.

Entonces la sanción de normativa en ese momento bajo el paradigma de basura cero, que hoy se puede asociar de alguna forma con la economía circular, estaba basado en la generación de residuos, pero no necesariamente envases y embalajes. Por eso no recuerdo que en algún momento el tema haya sido “la norma”, o algo que haya estado muy al tope de las agendas de las organizaciones. Eso es algo que tenemos que pensar desde la sociedad civil.

Recuerdo una reunión en 2007 (más o menos en la misma época que se estaba debatiendo la ley de bosques), nosotros no estábamos trabajando en el tema pero lo quería retomar la Secretaría de Ambiente a cargo de Piccolotti y nos citó a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresas envasadoras a una reunión para empezar a delinear un proyecto de ley. Recuerdo que en esa reunión -que fue la primera y la única- estábamos sentados de un lado las organizaciones y del otro lado todas las sillas vacías porque las empresas no fueron. Pero insisto, para mí una de las cuestiones es que en todo ese tiempo no hubo desde la sociedad civil alguien que haya impulsado campañas con el objetivo específico de sacar la ley, porque generalmente si no hay mucha decisión política ese tipo de proyectos sale por impulso de la sociedad civil. Lo hicimos todos más de costado o participando cuando nos invitaban o planteando nuestra posición, pero no haciendo específicamente un trabajo consciente y continuo para sacar esa norma.

Lo que genera envases es una cosa bastante rara porque hay interés por parte de los legisladores que presentan proyectos de ley, siempre han existido proyectos y durante un largo período de tiempo no había sociedad civil pidiendo una ley de envases y embalajes. Sin embargo, los legisladores los presentaban y nunca se terminaban aprobando básicamente porque la industria ha tenido mucho éxito en que ese tipo de legislación no salga. Si te pones a pensar, todas las legislaciones REP han fracasado en sus intentos.

La que sí trabajé fue RAEEs, hicimos una campaña con el objetivo exclusivo de sacar la norma. Logramos media sanción y que pasara por dos comisiones en Diputados, terminó cayendo en Presupuesto de Diputados. En ese caso sí había un objetivo, recursos humanos y económicos puestos para sacar ese proyecto. En envases nunca estuvo eso, al menos mientras yo estuve, y anteriormente se focalizaba en basura en general porque como te digo la normativa en materia de residuos está muy atrasada.

Los dos proyectos famosos de envases que se presentaban y se volvían a re-presentar eran el de Müller y el de Leguizamón, siempre. Con Filmus trabajamos el proyecto de RAEEs y después lo clonó e hizo en base al mismo sistema REP, obviamente con todas sus diferencias, un proyecto de envases y embalajes. No tuvo suerte ninguno de los dos. Una vez que había terminado el proyecto de RAEEs, que nosotros estábamos trabajando en eso, él se puso a trabajar en envases e incluso hicimos devoluciones y aportes a ese proyecto, pero nuestro foco estaba en RAEEs.

Después, esto es más contemporáneo, está el proyecto a partir del trabajo que hizo en conjunto el Ministerio de Ambiente, con Ciudad y provincia. Eso derivó luego en el proyecto de Soria y es uno de los que, con diferentes formatos, se sigue presentando. En ese momento fue

cuando el tema estuvo un poco más álgido a nivel de la agenda, aunque tampoco es un tema que ha desbordado o ha permeado mucho en la sociedad civil en lo relativo a la promoción de normas ambientales.

Ahora estamos un poco nosotros desde la organización que integro y apareció otro gran actor que antes no estaba: el sector de los cartoneros que antes estaba más focalizado en las legislaciones locales, sobre todo para el tema de inclusión. Apareció este actor que tiene otro tipo de intereses dentro de la normativa.

Creo que el punto más alto en el debate de envases puede haber sido ese. Sobre todo porque hay un contexto y una visibilización más importante de la problemática del plástico de lo que había hace un tiempo atrás. Ahora está apareciendo por todos lados el tema de la contaminación, principalmente de los océanos y los problemas en la fauna asociados con microplásticos. En esa instancia, tuvo una mayor penetración en la agenda. Pero a mi modo de ver no es un tema que desde el movimiento ambiental lo hayan tomado muy fuertemente.

Recuerdo que los que trabajamos en basura buscábamos poder tener una campaña de envases pero era un tema que no ranqueaba dentro de las prioridades.

Ahora quienes están más ocupados en el tema y con los que hemos trabajado, sobre todo microplásticos y también avanzamos en alguna discusión acerca de la promoción de la ley de envases, son las organizaciones de conservación de océanos más que otro tipo de organizaciones, por todo lo que genera ese impacto.

EN: En todo el período, ¿identificas cierta capacidad proactiva para legislar sobre el tema de parte del Poder Ejecutivo o de algún legislador que se haya apropiado para impulsarlo?

EN2: Hay disputas dentro del bloque oficialista en muchos temas ambientales y lo mismo ocurre en la principal oposición. Me parece que hay una cuestión de pertenencia geográfica de los actores: de acuerdo a cómo impacta o no en su provincia, están a favor o en contra de los temas ambientales. También hay un corte claramente generacional. Si ves quienes se están moviendo por cuestiones ambientales son mayormente jóvenes.

En envases durante este último tiempo creo que entran en puja dos sectores que discuten dentro del oficialismo con otras cosas. Un sector un poco más desarrollista, aunque tiene cuestiones ambientales, hoy está básicamente en el Ministerio de Producción que también están tratando de meter letra en la cuestión de envases. Y después otro que es más de la economía popular ambiental, que le da más prioridad a este tipo de agrupaciones de base y que apoyan fuertemente al movimiento cartonero, los grupos agroecológicos, etc. Me parece que esa tensión existe dentro del oficialismo y en esa tensión creo que también se ve la discusión de envases. Hoy esa tensión está entre el Ministerio de Producción y el Ministerio de

Ambiente. A Ambiente lo veo más apoyado a estos proyectos de las cooperativas y a Industria un poco más apoyado en proyectos más desarrollistas, enfocados en otro tipo de desarrollo industrial.

Además, lo que está pasando en este momento, que no pasaba durante los periodos anteriores dentro del kirchnerismo -por lo menos en materia ambiental, que es lo que yo trabajo- es que no hay “bajadas de línea” oficiales de que todos tienen que hacer una cosa, como pasaba en otros momentos. Por ejemplo, cuando fue la ley de bosques si bien había diferencias -por ejemplo, los salteños que eran también oficialistas y estaban en contra- cuando se llegó a un acuerdo, se bajó línea y votaban todos lo mismo. Ahora eso no pasa en estos temas. Incluso para presentar proyectos, por ejemplo presentarlos sin que tenga el visto de Ambiente, era impensable en otros momentos. Salvo que sean proyectos chicos, los oficialismos presentan proyectos de estas características con el aval del Ministerio que sería autoridad de aplicación. Hoy eso no pasa necesariamente, entonces eso va a generar una tensión en el debate y además no genera claridad en qué puede pasar en el debate o con la sanción de la ley.

Respecto a un actor que lo promueva, Soria lo promovió hasta un punto pero cuando se le complicó con los cartoneros se fue al mazo. No es que estaba muy decidida a jugarse para promover ese proyecto de ley. Además hay una cuestión: sacar un proyecto que no sea apoyado por los cartoneros, hay muchos legisladores que no se van a jugar a que los salgan a criticar de insensibles por eso. Por eso prefieren dilatarlo.

En envases hay un empate técnico entre lo que piden las empresas (que la REP sea mayormente privada y que puedan contratar los servicios que quieran para hacer el reciclado) y la otra visión es que sea haya un fondo público y se lo den a estos grupos que los gestionan. Esas cosas están empatadas y el Estado -ni en el Poder Ejecutivo ni en el Legislativo- hoy están dispuestos a dirimir esa disputa. Esa es mi lectura de por qué no avanza el proyecto. Como en otros momentos, yo creo que no hubo suficiente presión de la sociedad civil para sacarlo, porque nadie se lo puso al hombro, nadie se lo apropió. En esta instancia me parece que hay un empate técnico y también para las organizaciones es muy difícil ir a promover del lado de las empresas cuál es el proyecto que les parece justo, que es aquel que tenga una REP bien clara, que sea mayormente privada, que el Estado tenga un rol controlador pero no que gestione fondos que le pertenecen a otros. Si a eso se niegan los cartoneros, también les cuesta a las organizaciones, porque es comerse un garrón. Porque hay un discurso general de que como son “víctimas del sistema”, se les tiene que dar a ellos. Ese es el empantanamiento

que tiene hoy la ley de envases y no reconozco a ningún actor ni de la oposición ni del oficialismo que se vaya a embanderar para sacar ese proyecto.

Por eso se prefiere muchas veces ir a la prohibición de plásticos de un solo uso porque es una ley mucho más fácil de sacar, pero sin contabilizar los impactos que genera en otro sector trabajador que si está en blanco. Pero esa es otra discusión, lo que sí planteo es que hay un empate de intereses que nadie está dispuesto a sentarse en el medio a dirimir y, en caso de volcarse para algún lado, yo creo que se va a volcar para el lado de las cooperativas.

EN: Existen experiencias de autorregulación por parte de la industria o de organizaciones que vinculan a los recuperadores con la industria, ¿consideras que esas experiencias son exitosas?

EN2: No estoy a favor de este tipo de programas, yo creo que tiene que haber un sistema nacional. Los programas del estilo de Avina que incluye recuperadores y que son financiados por la industria pueden tener algún impacto, pero es mínimo. Si no tenemos datos de cuánto se recupera y cuánto se pone en el mercado es porque los actores involucrados, tanto los recuperadores, quienes llevan adelante estos programas, como las empresas, no les interesa que existan.

El reciclado es muy bajo y eso se ve con la industria recicladora que necesita material reciclable para poder trabajar y tienen una capacidad ociosa de casi el 60% porque no se recupera el material post consumo, lo que más se recupera proviene de los restos del proceso industrial. Lo que se muestra es que no hay una gran recuperación, incluso en CABA con la ley de basura cero, los números de recuperación no han aumentado a pesar de toda la plata que se pone a los programas de inclusión social.

Y el tema de las empresas, existen experiencias internacionales de sistemas privados, o sea, donde la gestión la llevan adelante las empresas contratando a quien quieran porque no los puedes obligar a que ellos mismos hagan la gestión si lo pueden tercerizar. Los que más avanzan son aquellos sistemas que establecen metas altas de reciclado y multas altas para que las empresas se hagan cargo si no llegan a cumplir esos procesos. Pero sin normativa eso no existe.

Para montar una empresa que haga todo el sistema de gestión y reciclado para otra empresa, por ejemplo, necesitas una inversión altísima y que te garanticen que ese material va a entrar. Si no hay una regulación, a los tres días que hiciste la inversión puede que se cambie una política o a las empresas les interese hacer otra cosa o que le tomen la planta los cartoneros, no sé, cualquier cosa y más en Argentina. Entonces no hay nada, no tienen ningún resguardo que van a poder recuperar esa inversión.

Por eso lo que necesitas es una normativa para garantizar a esa empresa que va a tener un flujo de residuos para tratar y comercializar y por los que va a pagar el servicio. Ya pasamos demasiado tiempo para aprobar proyectos o planes, lo que necesitamos es una regulación que obligue.

Mi lectura sobre este tipo de esquemas voluntarios, es que no están a favor de la REP explícitamente e incluso plantean que en Europa tiene fallas, etc. No están muy a favor.

Entonces cuando ves todos esos actores mezclados, no tenés resultados y además tienen una posición en contra de la REP, a mí me hace un poco de ruido.

Esto lo digo haciéndome cargo del lugar que he ocupado -no porque haya sido necesariamente una falencia, porque urgencias hubo siempre un montón- pero nadie se embanderó con la cuestión de envases, nunca. Y ahora necesariamente tampoco. Ahora quienes son un actor más protagónico son los cartoneros, obviamente por un interés que es legítimo. No los estoy criticando en este punto. Que no esté de acuerdo en una cantidad de las cosas que proponen, no significa que sea legítimo que presenten sus intereses. Pero no hubo una apropiación de nadie del tema.

Quizás políticamente en un primer momento Müller sí se apropió, porque aparte fue muy reconocida por ese tema y además fue la que encaró casi toda la legislación ambiental. Pudo haber sido abanderada, pero era muy, muy temprano para la cuestión en materia ambiental. Pero después no reconozco a otro actor. En otras corrientes de residuos sí, por ejemplo RAEEs se promovió, no salió, pero nos hicimos cargo de la campaña, del proyecto de ley, se incluyeron cambios, se defendió e hizo campaña pública, etc. Con envases no, no reconozco a ninguna organización ambiental.

EN: ¿Cuáles son los ejes elementales que debe tener una ley de envases desde el punto de vista técnico? ¿Consideras que fueron mutando a lo largo del tiempo?

EN2: Creo que necesariamente tiene que tener una REP que esté entendida a la perfección, es decir, que no se confunda una REP con una tasa de gestión de residuos. La REP tiene que ser un instrumento de mercado que incorpore al envase el valor que implica su gestión, tiene que internalizar los costos de su gestión. Eso es una REP. Y creo además que tiene que ser una REP donde la responsabilidad extendida del productor se parezca más que nada a una responsabilidad individual del productor. Es decir, que el productor tenga que necesariamente, más allá que lo tercerice, hacer el seguimiento de su producto. Que sea el responsable individual de ese producto durante toda la cadena. Eso me parece el eje central del proyecto de envases.

Lo que se está viendo y discutiendo, lo que ha cambiado durante todo este tiempo no es necesariamente la cantidad, pero sí como estamos viendo que han actuado los programas, los proyectos o las políticas de reciclado y que no son suficientes. Entonces una ley de envases tiene que tener una REP en serio, para priorizar la prevención y además se tiene que hacer foco más en la minimización de la generación, que en el reciclaje. Porque el reciclaje ya es la última instancia en la que podemos hacer algo. Y ya sabemos que no es suficiente. Entonces todo lo que tenga que ver con la incorporación de porcentaje de material reciclado en los nuevos envases para minimizar la circulación de existencias dentro del circuito, como dice la economía circular, me parece importante.

Y obviamente que, por una cuestión de contexto más que de época, tiene que haber alguna forma de inclusión de las cooperativas, no se las puede dejar afuera porque sería todo un sistema inviable. Más allá que nos acotamos a lo técnico, hay cuestiones políticas que necesariamente hacen viable lo técnico o no. Y la incorporación de las cooperativas en alguna de las instancias, de alguna forma tiene que estar. No necesariamente que estén obligadas las empresas o los municipios a contratarlos, porque eso además sería -supongo, porque no soy abogada- inconstitucional. No puedes establecer una ley y obligar a quien estás regulando a que contrate a alguien que vos le decís.

En primera instancia, lo más importante es que sea una REP bien entendida que apunte a la minimización y, en segunda instancia, poner un porcentaje de incorporación de material reciclado a los nuevos productos que entran en el mercado y que sea de crecimiento progresivo.

EN: ¿Tenés alguna opinión respecto a establecer metas? Sobre todo si consideramos que el Poder Ejecutivo vetó los artículos que disponían metas en la ley de residuos domiciliarios.

EN2: Si, las metas me parece que son la guía en lo que es disminución en la generación. Más allá del cumplimiento, porque obviamente tenés que apuntar al cumplimiento estricto, lo que te dan es una guía para saber si está yendo bien o mal. Las metas son la guía para la industria y para el gobierno. A diferencia del veto parcial en la ley de domiciliarios, acá la meta la tiene que cumplir el privado. Entonces cuando es el privado, al municipio le parece perfecto y se acaba el conflicto que va a ser por otro lado. La mayoría de los sistemas de REP en el mundo son por metas, entonces creo que el privado negociará la meta, pero no habría que omitirlas.

Entrevista 3

EN: Entrevistadora

EN3: Persona entrevistada n° 3, fue funcionario nacional, asesor parlamentario e integra al sector académico en materia de residuos

EN: En primer lugar y a modo de presentación, ¿desde qué lugar está involucrado en la agenda ambiental y en particular en la regulación sobre envases?

EN3: Es un poco larga la historia, pero hace unos cuantos años que estoy involucrado en los temas ambientales por distintas funciones públicas y privadas. Pero desde el año 90 que vengo trabajando estos temas, fui Subsecretario de Salud Ambiental de la provincia de Buenos Aires, en el gobierno de Cafiero. Después fui durante 12 años, gerente general de CEAMSE y desde 2003 al 2006 fui Secretario de Ambiente de Nación. En medio de todo eso, hemos constituido una asociación que se llama Asociación para el Estudio de Residuos Sólidos, que es el miembro nacional de una asociación mucho más amplia: la International Solid Waste Association (ISWA). Desde el año 97 que hemos constituido nuestra asociación, somos miembros de ISWA y ahí en ISWA he ocupado una cantidad de funciones, fui vicepresidente, presidente, ahora soy miembro del directorio. Bueno, todas estas cosas confluyen a mí involucramiento con el tema de residuos y uno de los temas que abracé de forma particular fue el intento de generar algún tipo de norma relacionada con la responsabilidad extendida del productor. En la medida que te involucras en el tema se puede saber que ha sido uno de los fracasos realmente importantes de las políticas ambientales de nuestro país desde la época que vos mencionas.

EN: Entonces, ¿considera necesario que Argentina cuente con un marco legal nacional en torno a los envases?

EN3: Sí. A ver, si Argentina quiere tener un protagonismo decisivo en los temas ambientales y más específicamente en lo relacionado con la gestión integral de residuos, necesita una legislación relacionada con la responsabilidad extendida del productor, más allá de las corrientes que esa responsabilidad extendida involucren. Los envases son una corriente, pero hay otros que también merecen que sean considerados.

EN: En torno a instaurar la responsabilidad extendida del productor en el país, ¿considera que hay cierto acuerdo respecto a cuál es el problema a abordar por parte de los sectores involucrados?

EN3: Si uno se guía por los resultados, uno debería decir que no. Más allá que cuando uno los entrevista particular e individualmente, todos dicen tener una preocupación importante relacionada con el tema y que harían todo lo necesario para que esto exista. Pero bueno, evidentemente ha habido errores, habrá que analizar a quién se atribuyen... El resultado es

que después de más de 15 años no hemos llegado a consensuar una ley, con excepción de la que existe relacionada con los envases de fitosanitarios.

EN: ¿Identifica algún momento particular en que la cuestión de la REP o de envases en concreto haya ingresado en la agenda ambiental del Congreso?

EN3: Sí, ha ingresado definitivamente. De hecho, te cuento algo muy particular, en la época que estábamos en la Secretaría, nos parecía que esto debía ser un proyecto respaldado por el gobierno y por lo tanto hicimos un proyecto de ley. Ese proyecto de ley fue discutido en el seno del COFEMA, el COFEMA lo aprobó y eso se puede rastrear en las agendas del COFEMA. Eso fue en el 2005, si no me acuerdo mal. Pero a nivel de quienes tenían que hacer la presentación, o sea los que excedían a la Secretaría de Ambiente, esto es el gobierno en sí, nunca tuvo respaldo desde los hechos porque nunca se presentó a nivel parlamentario. Unos años después, Leguizamón presentó un proyecto que es casi una copia del que habíamos hecho nosotros.

Cuando terminé mi gestión, fui asesor de quien era responsable de la comisión ambiental en el Senado, Daniel Filmus. Estuve más de tres años trabajando con él y ahí hicimos varios proyectos de ley que nunca tuvieron un tratamiento parlamentario, porque no llegaban a pasar el nivel de comisiones.

Hicimos otro con mejor éxito, que fue de responsabilidad extendida del productor para los aparatos eléctricos y electrónicos. Éste tuvo aprobación unánime por parte del Senado y cuando fue a diputados nunca estuvo en trámite legislativo, por lo tanto se venció.

Entre la cantidad de proyectos de ley en general, la mayoría fueron reformulaciones de la vieja norma que habíamos diseñado nosotros. Luego, en los últimos tiempos, aparecieron proyectos mucho más “humildes”, por decirlo de alguna manera, en cuanto a su contenido, pero nunca pasaron o entraron a la discusión en el recinto.

EN: En función del desarrollo de ese proyecto de ley desde la Secretaría, ¿recuerda si en el marco de la discusión de la ley de residuos domiciliarios surgió el tema de envases o de corrientes específicas de residuos?

EN3: Lo que se hizo en la Secretaría, trabajando en conjunto a la discusión parlamentaria, fue la definición de una Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos que surgía a partir de la aprobación de la ley. Esa estrategia fue aprobada y de hecho sigue vigente con algunas pequeñas modificaciones.

Nosotros veíamos que la gestión integral de residuos tiene distintos aspectos. Uno es definirlo desde el punto de vista de residuos en sí mismo. Y otro, que va más allá de eso, es la responsabilidad extendida del productor que implicaría una división de responsabilidades

donde de alguna manera se sustituye la responsabilidad pública para transferirla al privado, al productor que pone el producto en el mercado o el importador, en su caso.

EN: Durante su desempeño como asesor de la presidencia de la comisión de Ambiente del Senado, ¿pudieron abordar el tratamiento de proyectos de ley en términos de REP?

EN3: Siempre estos trabajos se hicieron intentando generar un consenso, especialmente de los sectores que podrían estar alcanzados por una norma de envases en este caso. Los productores, desde los productores de alimentos como los de envases de gaseosas que son realmente importantes, etcétera. Luego los proyectos que se presentaban era porque tenían un respaldo de los sectores productivos.

Te digo más, el que habíamos hecho desde la Secretaría contaba con el apoyo de todos los sectores, por eso es que tuvo el apoyo del COFEMA y, al no haber sido presentado porque en definitiva el Gobierno no lo presentó, la que toma la iniciativa es María Laura Leguizamón y lo presenta. No lo presenta por sí misma, sino que había un interés, todos los que habíamos trabajado en eso manifestamos nuestra adhesión a ese proyecto.

Después, el proyecto de Filmus no era exactamente el mismo pero era semejante. A partir de Filmus empieza una disyuntiva que nunca fue saldada, los problemas de este tipo de leyes es cómo se organiza su implementación. Hay una pregunta clave: ¿quién se tiene que hacer cargo? ¿Los productores generando algún tipo de organización sin fines de lucro que lo administre (copiando los ejemplos de la Unión Europea) o el Estado tiene que manejar eso? En esa época comenzó esta discusión y se privilegió la idea de que el Estado debía ser parte del organismo que implementara la ley. Esto creo que es el gran problema que no puede ser resuelto. Considero que de ninguna manera el Estado debería ser el implementador de esto, sino aquellos que son los principales responsables deberían ser los administradores porque tienen un interés concreto. Ese interés concreto se manifiesta a la larga, como es el ejemplo de la Unión Europea, porque si son bien administrados la tarifa que se le establece al producto es cada vez menor.

EN: ¿Puede que en esa etapa también haya habido un conflicto entre los distintos actores de la cadena productiva, ya sea de fabricantes de materia prima o de envasadores?

EN3: Sí, esa fue otra de las claves de la discusión. Había todo un sector de los responsables que pretendían que se cobrase en cabeza de los productores de materia prima. Cuando, en realidad, por todas las experiencias que se ven este tipo de normas están en cabeza de los productores de los envases, de los envasadores o de los importadores.

EN: Luego de la media sanción de la ley de RAEEs, comenzaron a tratarse los proyectos de envases en un ciclo de reuniones informativas de la comisión de Ambiente del Senado, ¿cuál

es su opinión del trabajo durante esa etapa? ¿Qué factores considera que llevaron a que el tratamiento no avance más allá de reuniones informativas?

EN3: Nuevamente me parece que no se veía... digo, para que esto avance tiene que haber una política integral pero además una decisiva participación del gobierno respaldando estas iniciativas. Por un lado, se había dejado de lado la estrategia de gestión integral de residuos y al mismo tiempo no hubo explícito apoyo del Estado a estos proyectos. De alguna manera la negativa a tratar el proyecto de RAEE en diputados es una clara señal de esto.

EN: Hasta entonces encuentro que las discusiones se habían dado con el sector productivo. Con la aparición del proyecto de ley de la diputada Soria, identifico que se incorpora un nuevo actor en el debate: el sector recuperador. Bajo ese contexto, ¿cómo entiende la operatividad de la responsabilidad extendida del productor en envases en nuestro país?

EN3: Es imprescindible que los recuperadores urbanos estén incluidos dentro del manejo integral de estos temas, o sea, ellos son actores reconocidos. De hecho, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, son más que reconocidos, tienen un salario o un “semi salario” acordado.

Por lo tanto, cuando uno define el principio de responsabilidad del productor, hay dos escuelas: una es la de responsabilidad extendida del productor, donde el responsable final es el productor/importador; y, otra es la de la responsabilidad compartida, donde suma a esas responsabilidades a todos los integrantes de la cadena (por ejemplo, como es el caso de Brasil o de nuestra ley de envases fitosanitarios).

Yo participo de la idea de que dividir la responsabilidad es quitar la responsabilidad y diluirla. Y por lo tanto, prefiero analizar la responsabilidad extendida del productor. Esto no implica desconocer quiénes son los actores y cuáles son sus responsabilidades. Entonces, la ley debe establecer cuál es la responsabilidad del ciudadano, en cuanto a participar de algún programa de separación en origen, y cuál es la responsabilidad de los recuperadores urbanos.

Lamentablemente, la posición que adoptó la CTEP en este sentido -y lo he discutido en un montón de presentaciones públicas en eventos relacionados con el tema- está un poco confundida acerca de cuál puede ser su rol. Ellos pretenden, entienden y de hecho hay algún proyecto de ley que expresa esa voluntad, que es la CTEP o los recuperadores urbanos quienes deben liderar o controlar el proceso. Es una postura totalmente equivocada y esto me parece que es una de las grandes dificultades o problemas que tiene la discusión de la ley en esta instancia. Todo el mundo sabe que van a encontrar una pared en la posición demasiado estricta de estos grupos. Y ¿qué pasó? Bueno, se prefirió no discutir, antes que chocar. Hace

un tiempo que estas discusiones no se vienen dando y mi impresión es que se han cansado de este tipo de actitudes.

EN: Luego de sus roles en la función pública, ¿pudo participar desde la sociedad civil o el sector académico en la formulación de estos proyectos o en los criterios que fueron tenidos en cuenta en las distintas presentaciones?

EN3: Cuando somos consultados emitimos nuestra opinión. ISWA ha creado lo que se denominan los capítulos regionales. Latinoamérica tiene un capítulo regional que está integrado por Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay con sus distintos miembros nacionales. Y dentro de ese capítulo regional hemos generado un grupo de trabajo sobre responsabilidad extendida del productor donde vamos analizamos las experiencias en los distintos países. Lo que pretendemos es colaborar no solamente con Argentina, sino con el resto de los países de Latinoamérica. Presentamos los estados de situación en los distintos países, hay experiencias muy interesantes en Brasil, Colombia, Chile. Próximamente se va a presentar lo que ha pasado en Argentina y México, que son los países que están más atrasados con este tipo de normas.

EN: ¿Cuál es su visión sobre las experiencias privadas de autorregulación? ¿Considera que han podido avanzar en consolidar un mecanismo de gestión integral?

EN3: Creo que no cabe duda que debe haber una regulación nacional para no generar diferencia de tratamiento en las distintas jurisdicciones. Hasta que esto no ocurra es bienvenido cualquier intento privado de generar sistemas de gestión que de alguna manera representan una responsabilidad.

En el caso concreto de Chile donde existe una norma, se ha formado un grupo que reúne a los principales productores de envases que representan las compañías multinacionales y ellos están decididos a impulsarla. En Colombia pasa algo parecido. Entonces sería más que bienvenido que en Argentina podamos instrumentarla.

EN: ¿En los países de la región también existen conflictos con el sector recuperador? ¿De qué manera han podido involucrarlos?

EN3: Son distintos los casos, si bien el grado de organización de los recuperadores informales en Brasil es muy importante, en Colombia también, en Chile no tanto... me parece que el rasgo distintivo en Argentina es que no solamente han logrado un nivel de representatividad del sector, sino que también constituyen un grupo de presión política. Y eso complica decididamente los temas.

EN: Volviendo al plano nacional, además de la relevancia del rol del Ejecutivo que ha mencionado para que avance el tema, ¿identifica algún legislador que haya sido proactivo en

su impulso? ¿Comparte visión con alguno de los proyectos que se han presentado en los últimos años?

EN3: Con Villalonga hemos trabajado bastante porque tenemos visiones parecidas, pero él ya dejó de ser legislador. Con honestidad, ninguno de los proyectos que se están discutiendo me cierran demasiado porque cada vez estoy más convencido de que si bien desde la técnica legislativa las leyes nacionales deberían ser algo así como un marco regulatorio, en esto se debe avanzar un poco más y tratar de definir el proceso de implementación. Si esto no se logra desde el inicio, su implementación va a ser muy difícil.

Pensemos que en Brasil hace más de 10 años que está la norma, en Chile hace más de 4 y todavía están avanzando... y eso que hay un decidido apoyo por parte del Estado. Hay que entender que es un proceso largo y de alguna manera se debe facilitar para crear el mecanismo de implementación. Para decirlo de otra manera, lo que puede pasar es que exista una norma que no se cumpla.

EN: ¿Cuáles son los aspectos que considera debería tener una ley para ser efectivamente implementada?

EN3: Primero definir los roles, asignar claramente los roles. Después, llevar esta discusión adelante: ¿cuál es el grado de participación del Estado? Si solamente es de regulador del sistema estableciendo objetivos respecto a cuánto debe alcanzarse por corriente de reciclado, o si tiene que tener un rol. Esto para mí es clave.

Y luego definir cuál sería el órgano específico que administre. Más allá de que siempre es difícil trasladar realidades, me gusta mucho la experiencia de las ORP que son entidades como “Ecoembes” formada por los productores, son el nexo entre el generador de residuos, quien hace la recolección diferenciada, los municipios, el posible reciclador y la vuelta al ciclo productivo. Creo que es una experiencia bastante exitosa, no sé si exitosa al 100%, pero son las que manejan el tema en Bélgica, por ejemplo, uno de los lugares de más alto reciclado en el mundo. O sea que evidentemente tienen alguna ventaja.

EN: En el marco de las atribuciones del Estado, ¿considera conveniente que se establezcan metas de minimización, de recuperación, de reciclado?

EN3: Todo a su medida y a su tiempo. Si uno no tiene organizado el sistema de gestión de residuos yo considero que no es saludable establecer metas porque en general pueden ser metas voluntaristas y no reales. El mejor ejemplo de esto es la fallida ley de basura cero de la Ciudad de Buenos Aires, donde algunos genios decidieron poner metas cuando ni siquiera había un inicio de estrategia de gestión.

En eso soy muy cauto, creo que hay que darle validez al sistema y una vez que el sistema esté en funcionamiento, recién ahí y en función de su éxito, uno está en condiciones de establecer metas y objetivos. Hay que ver qué solidez hay en el mercado y de qué manera los distintos actores van cumplimentando con sus roles.

EN: Por último, ¿cómo evalúa el escenario actual para el desarrollo de sistemas de gestión eficaces en todo el territorio nacional?

EN3: Es bastante disímil. Si bien se avanzó en tratar de definir estrategias provinciales, no todas las provincias tienen y las que tienen, no las cumplen. El tema de los municipios también es difícil porque siempre argumentan la falta de presupuesto para hacer este tipo de cosas. Me parece que todavía es necesario una actuación preponderante a nivel nacional, en el sentido de enmarcar.

La idea que nosotros teníamos con la estrategia de GIRSU, era claramente establecer determinadas ayudas a las provincias para implementar el sistema. Era la bajada de una línea de conducta que tiene que estar primero en las provincias, luego en los municipios y la idea es tratar de buscar una suerte de regionalización, especialmente en provincias como Buenos Aires donde se aconseja tener alguna idea de regionalización para disminuir el impacto ambiental y los costos.

Entrevista 4

EN: Entrevistadora

EN4: Persona entrevistada n° 4, integró una organización ambiental y se desempeñó como asesora parlamentaria

EN: ¿Desde qué lugar estuviste involucrada en la agenda ambiental parlamentaria y en particular en la regulación de envases?

EN4: En relación a las normativas de presupuestos mínimos de envases, trabajé como asesora en ese momento del presidente de la Comisión de Ambiente del Senado, que era un senador por Santa Fe del Partido Socialista.

Nosotros presentamos un primer proyecto en el año 2012. En este caso estamos hablando de envases, pero la primera vez que se empezó a hablar de responsabilidad extendida del productor, que es un nuevo paradigma que concibe la forma de gestionar los residuos desde otro lugar, fue un poquito más atrás. Más o menos en el 2008 cuando se discutió sobre otra corriente, los residuos electrónicos. Estos proyectos están ligados, aunque hablen de corrientes distintas, en el sentido de que por primera vez estas ideas de responsabilidad extendida del productor, de ecodiseño, de los distintos principios ambientales estuvieron en el marco de un

debate parlamentario allá por el año 2008. Yo en ese momento formaba parte de la sociedad civil, no tenía un rol institucional.

Cuando dejo la sociedad civil paso a un ámbito institucional, como es el ámbito parlamentario, y ya en ese momento había una preocupación, pero también una necesidad donde se empezaba a hablar que en las distintas corrientes de residuos había que avanzar hacia una normativa bajo los estándares de responsabilidad extendida del productor, que necesitaban una ley nacional. Se había empezado a hablar de RAEEs años atrás en distintos ámbitos institucionales y también de la sociedad civil, pero también se empezaba a vislumbrar la problemática que había con los envases y embalajes y con las bolsas.

En el ámbito público, el resonador eran las bolsas: “qué hacemos con las bolsas, esto ya es un desastre”. Se empezaba a vislumbrar, no con tanta información como la que hay ahora vinculada al plástico de un solo uso, pero había como una preocupación respecto a esto, que terminaban en alcantarillas y tapaban bocas de escorrentía.

Particularmente con respecto a los envases y embalajes Europa siempre fue modelo en este tipo de normativas, pero empezaron a aparecer algunos documentos de la Comunidad Europea respecto a esta corriente de residuos.

En todo este resonar, yo ocupaba un rol de asesora y empecé a pensar en la posibilidad de elaborar un proyecto de ley de estas características, con algunos principios ambientales vinculados a responsabilidad extendida del productor. Esto fue en el 2012.

Filmus es el primer legislador que había presentado RAEEs en el 2008 y después es uno de los que empieza a trabajar en un proyecto de presupuestos mínimos para la gestión de envases y embalajes (porque los asesores eran los mismos, quienes conocían estos principios técnicos y políticos). O sea que eramos 2 ó 3 legisladores en el Senado que empezaban a tener inquietudes para trabajar estos temas, sabiendo que son cuestiones estructurales.

No se trataba de prohibir, de lo que nosotros estábamos hablando era de repensar estructuralmente la gestión de esa corriente de residuos que era envases y embalajes y que involucra nada más y nada menos que a un montón de actores con una presencia corporativa e institucional muy fuerte. Como son las cámaras de bebidas, la industria del plástico, las cámaras de supermercados... un montón de actores que en lo cotidiano tienen un modelo de negocios armado.

Entonces, teniendo el rol de presidir la comisión -un rol ventajoso para instalar y poner en agenda distintas cuestiones sobre las que se debate, porque hay una decisión- era interesante presentar este proyecto con alguna estructura parecida a lo que era RAEEs. En líneas generales las corrientes de residuos son distintas, los actores son distintos, pero en algunas

cuestiones que tienen que ver con la gestión, la responsabilidad financiera, la responsabilidad física por los productos eran bastante parecidas. Entonces, en ese momento desde la presidencia de la comisión decidimos elaborar un proyecto y presentarlo.

EN: Sobre el tratamiento a partir del 2010, ¿consideras que estuvo asociado a la sanción previa de RAEEs y a la proactividad que podían tener a nivel institucional desde la presidencia de la comisión?

EN4: La presencia de campañas públicas, la información que empieza a estar presente en los medios de comunicación y en las agendas de opinión pública que fundamentalmente se instalan desde la sociedad civil, no es menor para la retroalimentación de un debate parlamentario, porque hay un tema que está “en vidriera”.

Después de lo que pasó con RAEEs hubo una lupa sobre otra corriente de residuos. Había algunas organizaciones que a veces elaboraban algunos comunicados o documentos expresando la preocupación sobre esta problemática.

En el momento que empezó el debate por envases y embalajes se empezaron a sentar a la mesa distintos actores que hasta el momento no daban mucha bolilla, por decir que podía ser un proceso serio, en el sentido de que podía tener un avance real o una discusión en términos de poder político. Mi percepción en mis años de experiencia parlamentaria es que cuando la industria o los actores más importantes en un debate legislativo evidencian que hay una real posibilidad de que un tema pueda avanzar, ahí es cuando se hacen presentes. Cuando iniciamos el debate invitamos a todos los actores que participaban: todas las cámaras (las de materias primas, los envasadores, las pocas cámaras de recuperación y reciclado), las cooperativas de trabajadores urbanos, las organizaciones de la sociedad civil, los ámbitos institucionales (Secretaría de Ambiente de Nación, INTI).

Esos proyectos iniciales tenían capítulos de bolsas plásticas, que también era todo un debate. Es interesante cuando hay retroalimentación de otros lados y en ese momento la Ciudad de Buenos Aires también estaba discutiendo y estaba empezando a elaborar ordenanzas para prohibición de bolsas de un solo uso de polipropileno. Ese debate hacía que los actores estén yendo y viniendo en reuniones, o sea, ya había una agenda activa en donde se empezaba a discutir: ¿tiene que ser una ordenanza o tiene que ser una ley nacional? ¿por qué presupuestos mínimos? ¿por qué ahora?

En el ámbito de la Comisión de Ambiente se convocó a reuniones para debatir entre asesores, que es donde se empiezan a escuchar las cuestiones más técnicas, más finas. También se hicieron jornadas públicas de trabajo.

Podría decir que desde que empezó este proceso, toda la industria tenía posiciones bastante reticentes a una norma de estas características. Hasta que hubo un momento en donde empezó a haber una catarata de proyectos, entre los legisladores había comunicaciones internas sobre “por qué este tema lleva tanto tiempo en la comisión”. El nivel de discusión que había era técnicamente serio, las cámaras se daban cuenta que los asesores que estábamos abordando la cuestión no era la primera vez que leíamos sobre la responsabilidad extendida y que teníamos experiencia.

En estos debates entendíamos perfectamente hacia dónde tenía que ir la norma o por lo menos era nuestra visión sobre la cuestión. Había un debate robusto y consistente, en donde no era un solo asesor o un senador el que quería la ley, sino que había varios senadores con interés en que este tema avance. Esto no fue menor porque en un momento la industria empezó a armar comisiones internas en sus cámaras para decir “este tema viene en serio”. Sobre distintas cuestiones, empezaron a acercar documentos, análisis artículo por artículo de lo que opinaban de los proyectos. Eso no lo habían hecho hasta el momento.

Ahí se empezó a generar diferencia de intereses en el proceso. Voy a hablar puntualmente de la industria, porque gran parte del sector tuvo un cambio de posición muy importante y para bien frente a lo que hoy se está discutiendo. Aunque hay algunos rezagados que todavía no quieren la ley. Pero la industria empezó a evaluar, entre las chicas, las más grandes, los envasadores: ¿quién paga, de quien es la responsabilidad? Ese tire y afloje se empezó a ver en el debate en comisión. Nos expresaban informalmente que había un debate dentro de la industria, que no estaban todos de acuerdo frente a algunas cuestiones estructurales como, por ejemplo, el pago del aporte o cómo debe ser la administración del dinero (el famoso nudo político), si tiene que ser público o privado, cuál es el rol del Estado. Para 2013/2014 empezábamos a advertir que el debate era más fino, muchas cámaras tomaban no sólo posición técnica, sino política, traían manifiestos o documentos y expresaban sus comentarios artículo por artículo.

Fueron muchas reuniones, incluso cuatro o cinco veces con el mismo actor. Por ejemplo, no quiero demonizar a nadie, pero la cámara del plástico siempre es la más reticente. Nos cansamos de tener reuniones con ellos un poco para plantear que es un modelo de negocio que tienen que cambiar, que no pueden seguir produciendo de la misma manera. Hay una caducidad de un ciclo. Esto ya está visto en el mundo, hay cámaras que tienen que reproducir su negocio de otra forma: empezar a trabajar con PET reciclado, apoyar iniciativas para que también tengan materias primas. Hubo un montón de cámaras que se dieron cuenta que les empezaba a quedar chico el zapato, algunas patalearon y lo siguen haciendo porque tienen un

poder muy grande, pero no fue menor que de todos estos años de debate la industria fue reuniendo posición. Casi todos con consenso respecto a lo que implica una ley de responsabilidad extendida, que los envasadores son quienes tienen que hacerse cargo del aporte. Como siempre están de acuerdo, pero proactivamente tampoco hace mucho. O sea, mientras no haya una ley, ok para todos. Al mismo tiempo muchas empresas nos contaban una realidad sobre las dificultades para pagar o importar materia prima para los envases, entonces hay una reunión de factores que hace de esto una cuestión bastante urgente.

Un tema no menor tiene que ver con por qué los proyectos nunca avanzaron. Hubo grandes consensos respecto a avanzar en líneas generales, pero fue fundamentalmente el dilema político respecto de quién se hacía cargo y de qué forma de la administración del dinero. Inicialmente habíamos armado un modelo público-privado, como había sido en RAEEs, donde el Estado presidía el ente. Frente a esa forma los recuperadores urbanos no estaban muy de acuerdo y empezaron a tomar una posición bastante activa en contra de cualquier forma en donde la industria tenga la posibilidad de administrar el aporte. O sea, si era público-privado, ellos no lo querían porque querían sentarse en la mesa con la industria y decirle cómo tenía que ser el aporte. Si era de administración de productores, tampoco porque su posición es que los dejan afuera del sistema o el miedo a quedar excluidos.

La realidad es que después de tantos años de debate, aunque puede ser políticamente incorrecto lo que digo, creo que es lo más ecuánime. Por supuesto que hoy gracias a los trabajadores urbanos hay recuperación (de poco, mucho o lo que fuere), pero también es real que son una parte de la cadena. O sea, los proyectos de gestión de envases y embalajes hablan de un sistema que se vincula desde el inicio de la cadena, desde el diseño del producto. Hablar de responsabilidad extendida no es hablar solamente de reciclado o de recuperación. Lo repito en cada ámbito donde estoy y, por supuesto, me dicen de todo. O sea, no estoy diciendo “como son la última parte de la cola de rata, quédense afuera”. No, no, estoy diciendo que tienen que formalizarse, tienen que tener su estructura, tienen que garantizarles el trabajo, pero también saber que son una parte de toda una cadena. Adjudicarse un rol por demás con lo que quieren diseñar u organizar, no lo comparto. Siempre ese fue el nudo y sigue siendo el mismo nudo cuando se debaten los proyectos: ¿qué pasa con la administración? Creo que eso se salva políticamente, tiene que haber una decisión política que casi nadie la quiere tomar, porque creo que nadie quiere pagar ese costo. Pero en estos proyectos que son temas estructurales, se está proponiendo cambiar un paradigma de cómo se gestiona. Entonces me parece que lo más serio es asumir el costo de que haya alguien que no le guste lo que se está impulsando.

EN: En virtud de lo que me contás, en el plano institucional ¿continuó el tratamiento a nivel de reuniones de asesores pero no volvió a elevarse a senadores?

EN4: Exacto y continuó hasta la siguiente presidencia de Pino Solanas donde también había interés y había acuerdo entre senadores de poder continuar con el tema, de que no se cayera, sobre todo por ser un tema que se venía debatiendo durante 2 ó 3 años. Pino también tenía... no su público, pero sus actores. Algunos eran distintos a los que convocó Ruben Giustiniani, ahí cada senador decide cómo dirigir el debate y en ese sentido hubo cuestiones que se volvieron a debatir. Cuestiones que estaban un poco remanidas, pero se volvió a debatir cuál era el rol de los recuperadores urbanos, a darles más lugar y ver de qué manera eso se podía saldar. Estaba claro que en asesores nunca se iba a saldar y la decisión era que esto se debatiera.

En general cuando las cosas llegan a senadores, están más o menos consensuadas o hay alguna cuestión política para dirimir, pero en líneas generales llegan las cosas que ya están cocinadas. La idea de hacer reuniones políticas con senadores cuando Giustiniani fue presidente fue darle un perfil más político al tema, más allá de que capaz no estaba todo consensuado y aclarado. El hecho de que los temas se debatan en reuniones de senadores hace que tengan una dinámica política más importante. Esa fue la intención, por más que después se siguió debatiendo y creo que hubo una reunión más de senadores siendo Pino presidente, pero nada alcanzó. Porque también hay que ser sinceros, los senadores que iban eran tres o cuatro, nunca se llegó al quórum. Eso igual nunca pasó porque el oficialismo en ese momento tenía esa decisión. No había quórum en ninguna comisión, salvo en la que ellos planteaban los debates. Es como funciona el poder político, no hay mucho ahí para hablar.

EN: ¿Identificas funcionarios nacionales u otros actores que hayan intervenido de forma proactiva en el tratamiento legislativo del tema?

EN4: Los funcionarios de la cartera ambiental nunca impulsaron o tuvieron en agenda este tema en el período que estuve como asesora parlamentaria. De hecho no recuerdo, si se expidieron o se expresaron. Ni en este tema ni en otros, por eso digo, había una decisión política. Recordemos que la presidencia de la comisión estaba a cargo de la oposición, no es menor, en el sentido de que en general se hace una invitación institucional para que en la primera reunión de senadores se escuche en qué está la cuestión ambiental a nivel nacional. El Secretario de Ambiente de ese momento nunca se hizo presente ni sus técnicos y lo mismo sucedió durante la presidencia de Pino, el Poder Ejecutivo nunca se hizo presente.

Después sobre otros actores, en general podría decir que fuimos un poco los asesores quienes impulsamos la agenda porque no había proactividad por parte de ningún actor que tuviera en

agenda el tema y lo empujara institucionalmente. O sea, era más que nada nuestra proactividad, insistencia y militancia en los temas para que se trabajen, se convoque a la gente. Hay muchos actores que hoy están muy activos y tienen documentos y ponen recursos en el tema, pero en ese momento era al revés, estaban afuera y tenías que traerlos para que opinaran de la cuestión, hoy ya eso cambió y el tema entró.

Igual con la sociedad civil, tampoco fue un tema que estuviera de una manera activa en campaña. Había algunas organizaciones que participaron en las informativas porque venían trabajando sobre distintas cuestiones vinculadas a residuos. Pero no había alguien que lo tuviera en agenda, particularmente como había sucedido con RAEEs. Eso no es menor porque realmente las campañas públicas hacen mucho por poner los temas en vidriera.

EN: ¿Qué aspectos crees necesarios que contenga una ley de envases dado todos los procesos de discusión que se han dado hasta ahora?

EN4: Fundamentalmente, que sea una ley de presupuestos mínimos y no una ley de adhesión. Creo que es importante este principio que está consagrado en la Constitución Nacional para las cuestiones ambientales, es estructural habiendo realidades geográficas, de consumo y de distribución tan distintas en nuestro país. Me parece que tiene que haber un piso mínimo de algunas cuestiones o principios que tienen que estar presentes en una norma de presupuestos mínimos.

Después, por supuesto que esté elaborada en base a la interpretación de lo que es la responsabilidad extendida del productor, ya sea responsabilidad física, legal y económica por parte de los productores. Obviamente que tenga algún criterio de excepciones para lo que queda fuera de lo que no sean envases y embalajes.

Que se establezca la metodología del aporte. ¿Cómo debe ser? Ahonda sobre la responsabilidad individual del productor que pone un producto en el mercado, en el sentido que establece criterios que tiene que tener ese producto y en torno a eso fundamentalmente promueve la prevención. Es decir, cuanto más verde es un producto, cuanto más porcentaje de material reciclado tenga, cuanto menos toxicidad tenga, menos va a pagar el productor.

Estamos hablando de una norma que no sólo habla de reciclado, sino que empieza a incorporar criterios de ecodiseño. Por eso me parece que es importante que haya un artículo que hable de metodología del aporte. Donde se establezca que el aporte absorba el costo de gestión completo de ese producto.

También la identificación del productor para que quede claro quiénes son los que van a hacerse cargo del producto. La discusión de que deben ser los envasadores está saldada para muchos

de nosotros y para la industria también, pero bueno, en la industria hay 2 o 3 empresas que no están de acuerdo.

Te digo cosas que no sé si pueden estar o no, pero la prohibición de la incineración en cualquiera de sus formas, sobre todo teniendo a la vista que la Ciudad Buenos Aires hace unos años consideró la posibilidad de instalar plantas incineradoras y generar energía con envases reciclables. Me parece una locura pensar que envases o residuos que pueden recuperarse, puedan ser considerados como insumo para generar energía, eso no es energía renovable. ¿Qué más? Sistemas de gestión. Yo ahí tengo una posición bastante amplia en el sentido de que me parece que los sistemas de gestión pueden ser individuales, colectivos o alguno que la industria proponga que sea superador. Todos hablan desde hace muchos años que el sistema de depósito, devolución y retorno es el sistema que más funcionó en otras partes del mundo. No me parece mal que el sistema de depósito, devolución y retorno pueda ser una posibilidad en la implementación concreta y de hecho distintos proyectos lo han tomado en consideración. Me acuerdo de debates de mucha disquisición técnica donde la industria decía que podían proponer un sistema donde, en vez de que haya sistemas en las cadenas de distribución, se instalen lugares para dejar los residuos de envases. Mientras se cumpla con la trazabilidad respecto a lo que es la REP, mientras el Estado tenga un rol activo en el sentido de que sea quien apruebe o desapruebe ese plan de diseño que proponga la industria... Me parece que el Estado tiene que tener un rol activo en este tema. No dejar como *laissez faire*, sino que la autoridad de aplicación tiene que dar la aprobación de los sistemas, tiene que garantizar -de la manera que sea- la incorporación de los trabajadores recuperadores urbanos en el sistema, esas herramientas de política pública siempre se dan en el debate de la ley. Te digo un ejemplo que en ese momento debatimos como posibilidad: que se establezcan convenios entre el municipio y la industria o los sistemas de gestión para que los recuperadores urbanos tengan garantizada la inclusión en su labor.

Bueno, también incentivos para material reciclable o promover de alguna manera lo que sería la otra parte de la industria, como el mercado interno de lo reciclable. En eso siempre el tema de incentivos fue un capítulo que quedó al margen, nunca se debatió, pero hay algunos proyectos presentados que tienen cosas interesantes, desde lo impositivo también para incentivar el uso de otro tipo de material que no sea sólo virgen para elaborar envases y embalajes.

EN: ¿Cuál es tu opinión sobre establecer metas?

EN4: No te podría decir números porque seguramente cambiaron desde que yo estuve en el Congreso como asesora. Ya en la época de Pino Solanas, se debatían algunas metas de

recuperación de algunos tipos de materiales: aluminio, plástico o PET, mejor dicho. No me acuerdo si estaba la gente de TetraPak. Había cuatro o cinco materiales donde se discutían tres metas, a los dos años, a los cinco años y a los diez años. Los números que se manejaban eran números que llegaban de manera informal por parte de la industria. La industria nunca presentó una posición para decir podemos recuperar tanto, pero hoy después de muchísimos años yo creo que estamos en condiciones de poder establecer metas. En ese momento recién estábamos intentando que hubiera una posición homogénea en REP. Hoy hay cosas con las que sí se tiene que avanzar, metas por supuesto tienen que estar. Y si bien no conozco porque seguramente sea información corporativa o interna de ellos respecto de lo que pueden o no pueden recuperar, creo que se les puede pedir, por más que no lo estén haciendo, aspirar a un 7, 10, 15% para algunos tipos de materiales, no en todos.

EN: En relación a los intereses provinciales que por su conformación se ven con fuerza en el Senado, ¿identificaste tensiones desde alguna provincia o el COFEMA? ¿Hubo alguna manifestación en este tema?

EN4: No llegó este tema a esos ámbitos, en general respecto a lo que es competencia federal las provincias patean y el COFEMA patea cuando ya está bastante cocinada la cuestión. Sí recuerdo que a la altura de Pino, más o menos, el COFEMA se expidió o envió una nota donde los secretarios tomaban posición internamente respecto a estos temas, pero me refiero posición en el sentido de “es una preocupación para todos, hay que ver qué vamos a hacer”, o sea, no una posición concreta como puede expresarse en ley de bosques, en minería, lo que fuere.

Sí me acuerdo que había alguna nota de COFEMA después de unos años de debate, pero tampoco entendían bien cuál iba a ser la injerencia del proyecto porque estaba muy en el seno interno, ni siquiera era un debate que estaba en senadores. Entonces no hubo mucha actividad, ni en contra ni a favor. Pero no había alguna intervención por lo que es competencia federal, como siempre pasa con los presupuestos mínimos.

EN: A nivel asesores, ¿en alguna oportunidad se llegó a un texto unificado con todos los proyectos que había a pesar de que no pasara a senadores?

EN4: Si se llegó a un texto en la época en que Giustiniani presidía. En ese momento entre Filmus y Giustiniani habían logrado unificar un borrador de despacho que nunca terminó teniendo el consenso, tampoco de asesores. Pero no logró consenso no porque no hubiera, sino porque son temas muy técnicos y, a veces, los asesores obviamente no sabemos de todo sino que algunos temas manejamos más en especificidad y otros siguen lineamientos políticos de alguien en la comisión, también es la política. Filmus encabezaba también la unificación de

algún sector ultra oficialista y algún otro que no lo era tanto, él era bastante ecuánime y reunía algunas posiciones oficialistas pero que no llegaban a tener el aval de todo el oficialismo. En ese momento en el oficialismo Pichetto era jefe del bloque, con quien Filmus tenía muy buena relación, pero bueno eso no alcanzó. Mejor dicho, la política estaba por encima de estos temas, o sea que el oficialismo no avalaba o aprobaba nada que no estuviera en su agenda directamente, tenía que ser un tema por ejemplo como fue RAEEs que estaba en los medios, en campaña, como que te entra por la ventana, entonces hay que hacer algo.

EN: ¿En qué períodos consideras que se dio esa lógica de funcionamiento?

EN4: Bueno, yo estuve en el Senado creo que hasta que cambió el gobierno con la presidencia de Macri. En general es como funciona la agenda del oficialismo en la cámara, siempre fue de la misma manera. No es menor saber que en ese momento, que era la segunda presidencia de Cristina, había mayoría oficialista, o sea, no es que había heterogeneidad, era muy grande la presencia, entonces realmente el control sobre la agenda la tenían ellos y no había mucho margen. Los temas que se debatían que no eran de su agenda, era porque tenía muchísima presión social o porque entraban por la ventana justamente por la sociedad civil, o porque era un tema de consenso. Pero en general al tener mayoría parlamentaria se manejaba políticamente con lo que establecía el Poder Ejecutivo como agenda o no. No había mucho margen.

EN: Por último, en relación a los materiales de envases, describiste mayor presencia de la industria plástica, ¿hubo también intervenciones de actores que representen a otros como el vidrio, el papel, aluminio?

EN4: Lo que pasa es que esas cámaras que son un poco más chicas están de acuerdo con la ley. La industria plástica te dice que si por un lado, pero después hace lobby atrás por el no. La realidad del plástico es distinta a la realidad del papel y el cartón, sobre todo por el vínculo que tiene con la industria petrolera o petroquímica. Por la resistencia a cambiar de modelo de negocio. La industria de papel, por ejemplo, contó cómo empezaron a hacer esa reconversión. Es una industria que hace varios años (mal o bien, mejor o peor), tiene algunos debates o incorporaciones de principios ambientales desde lo que implicó el FSC como sello ambiental, más allá de que funcione o no funcione. Es una industria que ya viene haciendo cambios, entonces es una realidad muy distinta, son mucho más flexibles en el diálogo. De hecho ya tienen algunos procesos que utilizan material reciclado, por ejemplo, y hasta está instalado como modelo de negocio, le funciona bien. Por eso creo que hay un mayor foco en los que son más reticentes.

Entrevista 5

EN: Entrevistadora

EN5: Persona entrevistada n° 5, integrante del sector de recuperadores y asesor parlamentario

EN: ¿Desde qué lugar estás involucrado en la discusión por la ley nacional de envases?

EN5: Como sabes, estoy vinculado a una organización de trabajadores de un sector muy específico que son los cartoneros y las cartoneras, los recicladores. Y acompaño hace varios años a las cooperativas en su formalización, en la organización del trabajo. Desde ese lugar, desde ese acompañamiento si se quiere más técnico, más militante, es que tuve mis acercamientos, mis contactos con la temática de leyes de responsabilidad extendida del productor o leyes de envases. O sea, siempre que hablo o me vinculo con ese tema, lo hago desde ese sector. No hablo desde la academia ni desde una pretendida neutralidad si es que eso existiera, sino en base a la experiencia de acompañar a ese sector social o de trabajadores.

EN: ¿En qué momento identificas que este tema comenzó a verse reflejado en debates parlamentarios o en iniciativas en el Congreso?

EN5: Iniciativas de ley REP creo que hay hace como 20 años, si no me equivoco. Si, si, hace por lo menos 20 años. Hay una experiencia que tal vez no es tan conocida de ley REP a nivel más local de la ciudad de Buenos Aires que creo que es 2005, si no me equivoco.

EN: ¿Te referís a la ley de basura cero?

EN5: No, no, una tasa de envases. Fue sancionada, luego fue judicializada y llegó a la instancia del Tribunal Superior que la dio por válida, pero nunca se aplicó. Está bueno para buscar, no es tan conocido ni tan difundido. Porque el Ejecutivo nunca lo aplicó, después cuando se resolvió la judicialización nunca terminó de aplicar.

EN: ¿Identificas algún proyecto de ley puntual de los que se presentaron en el Congreso?

EN5: Los más viejos, no me acuerdo los apellidos. Cuando del sector de los cartoneros nos pusimos a ver este tema, ese proceso terminó con un proyecto que tuvo estado parlamentario, el de Argumedo. Osea que en esa época recién me parece que los cartoneros toman voz o intentan poner su voz sobre el tema.

Me parece que las características de los proyectos anteriores justamente no contemplaban a ese sector y ese es el reclamo o la forma de llegada al tema del reciclado, perdón, de responsabilidad extendida del productor y residuos de envases. Es decir, acá hay un sector de trabajadores que se ocupan del reciclado hoy en día en muy malas condiciones, desde la marginalidad, desde la exclusión. Y el Congreso está viendo si discute un proyecto de ley que

tiene que ver con lo que hace este colectivo o grupo de personas y no están mencionados en la ley. Esa fue la forma de llegar, nuestro arribo a discutir sobre estos temas viene de ahí, de reclamar un lugarcito.

EN: En las instancias previas de tratamiento de los proyectos, ¿no fueron convocados o no había un interés manifiesto por parte del sector en involucrarse en esta discusión?

EN5: Yo creo que no había un conocimiento de esa discusión previa. Y fue leída en ese momento, un poco como oportunidad, si se va a regular algo que tenga que ver con los envases, de mejorar el trabajo de este colectivo.

Pero principalmente se lo veía como una amenaza por la configuración de los proyectos vigentes. Hay un modelo de ley de envases que creo que tiene que ver con la legislación europea o española, principalmente, donde hay una impronta muy fuerte del sector productor que tiene a su cargo la organización de los sistemas de recolección y de los organismos que van a evaluar técnicamente cuánto debe pagar cada envase. Viendo eso en algunos de los proyectos que estaban con estado parlamentario en ese momento, no quedaba muy claro qué iba a pasar con los cartoneros. Algunos de los análisis era que, incluso los más optimistas, no iba a ser viable un sistema REP sin los cartoneros, entonces no iba a pasar nada bueno ni para el ambiente ni para los recicladores. Y los más pesimistas evaluaban que un sistema así iba a ser contraproducente para el sector de los recicladores porque iban a quedarse sin material al no estar contemplados en la ley de ninguna manera. O sea, te cuento esto para que quede claro desde donde se le entra al tema desde los cartoneros, con esa visión. Me acuerdo de las reuniones de comisiones donde iban representantes de los cartoneros, las representantes mujeres, a gritarles a los diputados “no estamos con la ley” directamente.

EN: ¿Consideras que la experiencia que el sector de cartoneros tuvo con las leyes de residuos de CABA fue fructífera para poder empoderarse y replicarla o plantear su esquema posible a nivel nacional?

EN5: Sin duda la experiencia organizativa de los cartoneros del área metropolitana que trabaja en la Ciudad de Buenos Aires es muy importante. Me animo a decir que debe ser de las más importantes de América Latina por dos aspectos: por la magnitud (por la cantidad de trabajadores que incorporó) y porque ese modelo implica cierta autonomía por parte de los trabajadores recicladores, pero una co-gestión donde el Estado acompaña. O sea, no es un modelo donde el Estado nada más contrata a los que ya estaban cartoneando, sino que contrata a las cooperativas y el Estado tiene ciertas responsabilidades de acompañamiento, no simplemente como en la provisión de cualquier servicio público, sino entendiendo la vulnerabilidad del sector. Existe un modelo de co-gestión cooperativo-estatal o del sector de

trabajadores recicladores y del Estado acompañando, eso lo hace muy interesante. La magnitud de más de 6000 personas incorporadas en ese sistema que le han dignificado su trabajo y el rol del Estado como acompañante, no solo como contratante.

Ahora, si la pregunta es “la ley de envases que ustedes sueñan debería ser copiar el modelo de CABA”, no me animo a responder por la afirmativa porque sería injusto pretender que los productores de cosas envasadas financien el 100% de la gestión de residuos reciclables. Porque no todos los residuos reciclables son envases. Los Estados municipales o locales tienen una competencia sobre los residuos, entonces me parece que sin duda, una ley de envases que incluye a los cartoneros favorece que se generen sistemas exitosos de gestión de residuos similares al que existe hoy en Ciudad de Buenos Aires. Pero una ley de envases no debería ser el único medio para financiarlo.

EN: En el marco de este esquema exitoso que mencionas, ¿qué aprendizajes tienen sobre los niveles de recuperación, valorización y reciclado para potenciarlos en una eventual ley nacional? ¿Cómo ha sido la evolución de estos índices en el ámbito de CABA o bien en otras ciudades?

EN5: Sí, un par de cosas hemos aprendido. Cuando se incorpora y se va formalizando a los cartoneros y cartoneras que ya trabajaban de eso, la cosa funciona. Cuando se buscan trabajadores de otra área para cubrir los puestos de reciclado, no siempre funciona. Por ejemplo, se arma una planta municipal de clasificación y trabajadores de maestranza de un área específica son reubicados a la planta de reciclado y lo viven como una degradación, no se comprometen con el trabajo y no camina.

Otro aspecto que también hemos aprendido: las veces que se elimina completamente la relación entre los ingresos de los trabajadores y los volúmenes recuperados, cuando pasó a ser el 100% salario fijo bajan los índices de productividad. En cambio, aun cuando los trabajadores se van formalizando y consiguen trabajar en mejores condiciones, pero tal vez una pequeña parte del ingreso se deja vinculado a la cantidad de material recuperado para reciclar, funciona mejor. Porque es de alguna forma una práctica preexistente a la que están acostumbrados: si juntan más, cobran más.

A veces -esto lo cuento, no tengo ningún problema- los que nos acercamos al sector sin haber tenido que vivir de la basura, sino por una convicción y por afinidad con el sector, tenemos la ingenuidad de que si se conforma una cooperativa prima la solidaridad. Entonces en algunos casos se dice “bueno, ahora que somos una cooperativa podemos elegir a quien vender los materiales, repartamos los ingresos en partes iguales para todos”. Pero esas experiencias en general no funcionan, tiene que haber un componente que premie sobre todo la productividad

del trabajo cuando estamos hablando de la recolección de materiales reciclables. Que el que más kilos genera cobre un poco más, es mejor que dividir para todos iguales. Es una experiencia que por ahí es contraintuitiva o no tan “naif”, no tan de “somos todos iguales”, de solidaridad, porque no siempre es así. El sector de la economía popular tiene sus miserias y sus carencias, como el resto de la sociedad, no es que son todos solidarios. Eso también pasa en las cooperativas.

EN: En cuanto a la recolección de materiales, si consideramos el plástico, el papel y el cartón, el aluminio y el vidrio, ¿hay preferencia por alguno de estos tipos de materiales? ¿Cuál es la prioridad en función de las condiciones del mercado?

EN5: Eso me parece que es uno de los temas que una ley de envases va a mejorar porque hoy el principal incentivo que tiene un reciclador, un cartonero para juntar materiales reciclables es el precio de mercado, ese es el principal interés. Los compañeros y las compañeras van a juntar lo que más les pague preferentemente y después, si tienen espacio, tiempo, según las características del material, lo juntarán o no. Me parece que una ley que regule los envases, una ley de responsabilidad extendida del productor de cosas envasadas permitiría mejorar eso. ¿Por qué? Porque hay productos que por su composición podrían ser relativamente sencillos de reciclar pero, por temas que no son técnicos del envase para proteger su contenido sino que involucra a los departamentos de marketing, hacen que sea difíciles de reciclar y entonces es difícil venderlos. Ejemplos hay muchos, el vidrio es un material que se puede fundir casi hasta el infinito. O sea, se puede reciclar muchas veces sin que se degrade o degradándose en una parte mínima. Se puede hacer envases de vidrio reciclado muchísimas veces, sin embargo, el vidrio tiene un valor muy bajo del mercado, se lo pagan muy poquito a los cartoneros y es difícil de manipular porque se rompe, te lastima, es difícil de almacenar porque hay que tener un contenedor específico para eso. Bueno, entonces tiene ciertas dificultades.

Otros materiales, si hablamos de los plásticos es un universo muy amplio de tipos de plástico, de tipos de productos de plástico, hay algunos que por mezclar plástico de distintos tipos hacen que sea imposible su reciclado o que lo dificulta mucho. Otros multilaminados que mezclan plástico con aluminio o plástico con cartón directamente no son reciclables o la tecnología para que sea reciclable hace que el proceso productivo se encarezca mucho entonces el productor no lo quiere realizar.

Hay un universo muy amplio de cosas que los cartoneros solos no pueden resolver. Los industriales que trabajan reciclando tampoco pueden resolverlos. Es necesario un acuerdo general con los productores para evitar esos envases que son difíciles de reciclar y favorecer los que son más fáciles. Ese sería el aporte de una ley de estas características, no es solo que

los productores paguen, sino que haya un incentivo o un acuerdo que si hacemos envases más sustentables tenemos que premiarlo y si hacemos envases que son dañinos para el medio ambiente porque no se van a poder reciclar, porque contamina, etcétera, señalarles que no está tan bueno.

EN: Me comentabas que se insertaron en el proceso parlamentario a partir del proyecto de ley de Argumedo, ¿allí pudieron participar de su redacción?

EN5: Sí, 100%. Trabajamos con ella y sobre todo un asesor que se puso a disposición. Fue muy amable la diputada, siempre se lo voy a agradecer. Fueron reuniones muy largas donde recibía a los cartoneros y las cartoneras. Me pareció un proceso muy rico de construcción. El texto tal vez leyéndolo hoy no estoy tan orgulloso, creo que se puede mejorar mucho. Pero sí rescato que en ese momento sirvió para poner en la mesa al sector de los cartoneros y las cartoneras, y que el texto se construyó escuchándolos. A partir de esa diputada, favoreció que otros y otras se acerquen, que también escuchen a los compañeros y las compañeras y el proyecto tuvo muchas firmas para la mesa de entrada. No fue solo de Argumedo, fue acompañado.

EN: ¿Puede ser que el mismo texto se haya replicado en el Senado por una iniciativa particular de la Federación de Cartoneros que luego tomaron Abal Medina y Pino Solanas?

EN5: Si, esa fue una estrategia. El proyecto que se redactó con Argumedo contó con muchos diputados y diputadas que lo apoyaron. Eso fue muy bueno, nos permitió estar en las discusiones, poder sentarnos en las comisiones. Nos metieron 4 giros, eso no estuvo tan bueno. Y después lo tomaron Pino y Abal Medina y lo llevaron al Senado. En ese momento, Pino presidía la Comisión de Ambiente del Senado.

Yo creo que un proyecto como el que impulsa el sector de los recicladores no puede arrancar por el Senado, porque los cartoneros quieren que haya una tasa, un impuesto. Y eso me parece que debería tener como cámara de origen la Cámara de Diputados.

Pero bueno en ese momento no estaba tan claro lo de la tasa, el proyecto de Argumedo lo menciona más o menos. De todos modos, sirvió para sentar al sector. Antes de eso, el sector no estaba. Discutían la UIA o una parte de las empresas de las cámaras que estaban en contra y otros sectores del ambientalismo empujando para regular el tema.

EN: Entonces, ¿podríamos decir que la visión del sector estaba reflejado en el proyecto de Argumedo, el que se replicó en el Senado y los que se reprodujeron a partir de este o también se ven identificados con otras iniciativas?

EN5: No, no, el proyecto del sector fue ese. Hoy tal vez hay cosas mejores o se podrá reformular, pero el corazón de lo que el sector quería decir en ese momento estaba ahí. Era

claro, era un proyecto en oposición al proyecto que en ese momento tenía la diputada Soria, me parece. Pero bueno, si estudiaste los distintos proyectos vas a ver que no tienen tanto que ver con el sector político que lo presenta, suelen ser muy parecidos. A ese proyecto nosotros lo bautizamos “el proyecto Coca-Cola” que tenía la idea del sujeto obligado, los envasadores responsables organizando sus propios sistemas de gestión de envases con personería jurídica. El peor esquema para el sector de los cartoneros era el que armaba asociaciones civiles sin fines de lucro, conformada por las empresas, que ellos mismos determinaban la tasa y organizaban el sistema de gestión. En ese esquema es donde los cartoneros no entraban por ningún lado, no había forma. Entonces, en oposición a esos proyectos el de Argumedo retoma todo lo que querían los cartoneros, el proyecto es muy extenso y seguramente se podrán criticar muchas cosas, incluía un plan de trabajo para dignificar el sector. Tenía un fuerte componente social, se podría pensar que hasta excesivo.

EN: Respecto a experiencias de autorregulación por parte de la industria, ¿ustedes tienen algún grado de participación en estas instancias? ¿Cuál es tu impresión sobre su funcionamiento?

EN5: Hay dos, tanto CEMPRE como Avina. Son expresión de muy buenas intenciones, son empresas que sin tener una obligación legal vuelcan fondos que favorecen al sector de los recicladores, que favorecen el reciclado, a la dignificación del trabajo, etcétera. Pero bueno, es algo que hacen un par de empresas voluntariamente a través de esas dos ONGs.

EN: ¿Los fondos para esos sistemas están vinculados a los productos que se ponen en el mercado o es un incentivo con el que colaboran hacia su sector? Es decir, ¿hay monitoreo sobre los productos que esas empresas ponen en el mercado, los aportes y los materiales que se recuperan?

EN5: Sí, pero no a través de esas dos ONGs, me parece. Las empresas grandes que las apoyan tienen muchísima información, la mayoría son empresas grosas. Lo que pasa con los envases es que los hacen esas mismas empresas que los llenan o el que fabrica la materia prima para producirlos o las proformas los hace a pedido de las empresas. Entonces desde el punto de vista de la información tienen todo. Por lo menos de la puesta en el mercado de cantidades. Lo que está más difícil y que siempre les interesa es: cuánto se está juntando, cuánto juntan hoy los cartoneros, cómo podríamos establecer una línea de base y ahí es más complejo porque es un sector que viene de la más absoluta informalidad. O sea, el porcentaje de cartoneros que están avanzando hacia la formalización, que se encontraron en una cooperativa que empieza a venderle directo a la industria, todavía es un porcentaje pequeño con respecto al universo total de cartoneros y cartoneras.

Por otro lado, no todo lo que se recicla vuelve a ser envases, tal vez esas industrias pueden tener información de lo que vuelve para que incorporen en sus envases. Pero eso no es el 100% del mercado de reciclables. De hecho, es una gran pelea con los envasadores de gaseosas que tienen el mandato de su casa matriz de “meterle más reciclado a su botella” para decir que hacen un esfuerzo para reciclar más. Ahí hay una disputa con otros usos que puede tener ese plástico para hacer fibras para indumentaria o fibras para cepillos. Me parece que el Estado nacional podría tener un poquito más de protagonismo en generar información estadística confiable.

Nosotros desde la Federación de Cartoneros tenemos algunas estimaciones, pero imagínate que son estimaciones, no tenemos la capacidad de hacer un censo nacional o un Registro Nacional. Me parece que de la mano de la ley de envases tiene que venir todo eso, sin duda.

EN: ¿Identificas cierta proactividad de funcionarios del Poder Ejecutivo en torno a este tema o a partir del diseño de alguna política específica?

EN5: Bueno, ahora veo un poquito más de protagonismo, tampoco tanto, pero sí un poco más. Seamos realistas, nunca fue un tema central de la agenda de ningún político o partido político. Sí, me parece que determinados políticos con cierta sensibilidad ambiental o que en algún momento querían incluir en su agenda temas de ambiente elaboraban proyectos al respecto. Filmus, por ejemplo, tuvo una batería de proyectos de leyes ambientales, por nombrar uno. Villalonga en Diputados, también tuvo una batería de leyes ambientales. Por nombrar los que se me ocurren ahora. Filmus tenía uno de envases seguro y Villalonga me parece que también. Ah no, acompañó el de Soria.

Lo que más nos molestaba del proyecto de Soria... es una buena diputada y no tengo nada contra ella, es más, en otros aspectos me identifico más con su espacio político. Pero ella fue la que presentó el proyecto con su nombre, entonces la tengo que mencionar. Ese proyecto, según argumentaban, retomaba el consenso de un congreso de residuos que se había hecho en San Juan. Yo había estado en ese congreso con los cartoneros y habían armado una mesa para discutir la ley de envases. En esa mesa no había nadie que represente al sector de los recicladores, pero nosotros fuimos con las compañeras y salieron indignadas. Me acuerdo de Paola, una compañera cartonera de toda la vida, indignadísima decía “¿cómo pueden estar discutiendo esto si nosotros?”. Bueno, después de eso se presenta un proyecto diciendo que había un consenso que se había conseguido en San Juan y yo sabía, porque había estado ahí, que el consenso era entre los que habían organizado la mesa de expositores porque de los asistentes no había participación.

Ese proyecto había tenido impulso de un sector del Ejecutivo, porque era un congreso que se había organizado en la provincia de San Juan. El gobernador en ese momento no me acuerdo si era Gioja o quien, pero bueno, venía de alguna manera empujado por ahí.

Después el Ministerio de la Producción, ya durante la presidencia de Macri, había trabajado e impulsado un proyecto. No, perdón, era acompañamiento a ese mismo proyecto. Y hubo en el debate parlamentario participación del Ejecutivo, por lo menos en el proyecto de Soria o en el período que se discutió el de Soria recuerdo que iban a la Comisión de Recursos Naturales en representación del Ejecutivo.

No recuerdo en términos institucionales un proyecto que haya enviado el Ejecutivo, eso no. Porque en general si el Ejecutivo manda un proyecto, salvo que tenga todo el Congreso en contra, se lo aprueban y eso no pasó.

EN: Como recapitulación, ¿qué aspectos esenciales consideras que debería tener una ley de envases? No solo desde el sector que representas, sino también considerando las distintas tensiones que fueron despertándose a lo largo de los años.

EN5: Bien, primero tiene que identificar claramente al sujeto obligado, quién es el que debe hacer frente a esta responsabilidad. Entendemos que el consenso mayoritario dentro del sector industrial es que esa responsabilidad corresponde a quien vende el producto envasado, no al que genera la materia prima para el envase o al que vende el envase suelto, si no al que vende un producto envasado. ¿Por qué? Porque en los procesos de diseño y de demanda de cómo deben ser esos envases interviene y tiene un poder muy fuerte quien elabora el producto envasado por primera vez. Entonces, ese actor es el que debería ser el responsable y es el actor principal para motorizar cambios hacia diseños más sustentables. Entonces el sujeto obligado tiene que estar claro.

Segundo aspecto, en nuestro punto de vista, la forma de llevar adelante la responsabilidad extendida del productor tendría que tener dos opciones. Una es que ese sujeto obligado organice un sistema de depósito, devolución y retorno, similar al del famoso envase retornable. La responsabilidad sería organizar ese sistema, brindar información, inscribirse en un registro, las cosas administrativas que sean necesarias, pero en ese caso no sería necesario abonar una tasa o un impuesto.

En cambio, la otra opción que tendrían es hacerse cargo de esa responsabilidad abonando una tasa. Y esa tasa debería cubrir el costo de la recolección y el reciclaje de envases para reducir al máximo el impacto ambiental negativo, ya sea reintroduciéndolo a la industria en forma de reciclado o garantizando una disposición adecuada.

Tercer aspecto: debe haber un programa muy fuerte de inversión en infraestructura para el reciclado y de inclusión del sector de los recicladores actuales, de los cartoneros y cartoneras que hoy desde la mayor y absoluta marginalidad y exclusión han puesto en marcha el sistema de reciclado que existe. Lo que te decía antes es que no hay un número muy serio, pero las que sean que se evita que se entierren, quemen o terminen en los mares es por esos hombres y mujeres que se la pasan cartoneando. Entonces, el sistema a crearse o a fortalecerse es el de los cartoneros que hoy están ya trabajando y deben ver mejoradas sus condiciones de trabajo, en parte con los fondos que se generen con esta tasa implementada por ley.

Esos son los tres aspectos principales: identificar quién paga, qué tiene que pagar, organizar el sistema y que debe incluirse al sector reciclador.

Por último, que también es importante, o sea esta es una ley ecológica también. Vos me vas a decir a dónde está el componente ecológico, hasta ahora me dijiste que hay gente que tiene que pagar y otros que van a mejorar sus condiciones de trabajo. Me parece que en la propia tasa debería estar incluido el componente ecológico de la ley, de tal forma que aquellos envases más sustentables tengan que pagar una tasa menor y aquellos envases que generan un daño ambiental mayor, tengan que pagar una tasa mayor para evitar ese daño. Con esto me refiero a que si el envase incorpora material reciclable, debería pagar menos tasa; si el envase está diseñado desde el aspecto ecológico, ya sea porque es monomaterial o porque incorpora materiales que son fáciles de reciclar, por distintas cosas que hacen que tenga un impacto ambiental bajo, debería pagar menos tasa.

Tiene que estar la tasa como instrumento económico que impulse, que genere incentivos para que la industria tome decisiones en favor del medio ambiente, en este caso en favor de hacer envases con menor impacto ambiental.

EN: ¿En alguna oportunidad estuvieron en contacto con la industria o reconocen aliados dentro de este sector que permitan acercar posiciones sobre una ley?

EN5: Sí, creo que todos los industriales que trabajan reciclando deberían ser tanto o más impulsores de una ley de este tipo como los cartoneros y las cartoneras. Porque les resolvería un montón de problemas que tienen hoy.

Tener una empresa de reciclado implica en las condiciones actuales una inversión muy fuerte en temas de calidad para ver que el material que estás comprando sea realmente lo que necesitas meterle a tu proceso productivo. Hay incertidumbre sobre el abastecimiento, si vas a conseguir suficiente para mantener tu proceso productivo en el caso de los que tienen que ser continuos. En términos económicos, para que rinda tenés que tener la máquina prendida todo el tiempo y tienen mucha incertidumbre de si van a conseguir o no suficiente material porque

fluctúa la oferta según distintos parámetros. Entonces me parece que ese sector es uno de los que se vería beneficiado con una ley de este tipo.

Por otro lado, lo que te mencionaba antes, para las empresas que en otros momentos presentaban una oposición muy férrea a legislaciones, hoy tal vez sea una solución y un dar vuelta la página. Un “me hago cargo”, poder mostrar a la marca como responsable con el medio ambiente y la ciudadanía a través de implementar lo que me pide la ley: el sistema del retorno o la tasa. En el escenario actual, no tienen que pagar el impuesto pero cada vez tienen más cuestionamientos por parte de la ciudadanía, incluso hay campañas en contra de algunos productos y eso no creo que sea agradable para los fabricantes. Me parece que es posible generar diálogo y consenso con el sector Industrial.

No somos ingenuos, por la manera que nosotros planteamos es una ley que implica dinero y afecta intereses económicos. Pero lo lógico es que como sociedad se discuta en el parlamento y se resuelva un problema que es de todos y todas quienes habitamos el territorio nacional, porque esos envases que no se reciclan terminan contaminando. Estamos en un momento en el que es necesario dar ese debate y creo que se puede encarar y llegar a buen puerto, por lo menos eso espero.

EN: A modo de cierre, ¿te gustaría aportar algo más en el marco de lo que estuvimos hablando?

EN5: Soy bastante optimista. Creo que ha habido muchos cambios en el mundo en los últimos cinco o seis años que hacen que estemos más cerca de una legislación de responsabilidad extendida. Las casas matrices de las principales empresas que históricamente se han opuesto a la ley en Argentina ya saben y tienen el mandato de que está bien que se resuelva el tema de los envases. Incluso algunos lo ven como una solución para resolver el tema y seguir adelante, porque hoy la ciudadanía cuestiona mucho algunos de esos materiales. Ha habido mucho tema con los plásticos de un solo uso, las bolsas. Veo condiciones, no sé si favorables, pero un poco menos adversas que en otros momentos del debate parlamentario en ese aspecto. Es algo que en el mundo se viene avanzando, las casas matrices de empresas que se han opuesto históricamente en la Argentina pagan esos costos de responsabilidad extendida en otros lugares.

Entonces, la discusión ya no es tanto si corresponde o no una ley de envases, sino de qué forma, cuánto. Eso lo veo como un dato positivo, alentador.

Veó que el sector de los recicladores está un poco más maduro y puede aportar soluciones. Eso nosotros siempre lo dijimos, los cartoneros y las cartoneras son quienes pueden aportar soluciones en este tema y hoy los veo un poco más organizados.

Por el lado del Poder Ejecutivo, tengo mis resquemores, pero también esperanzas porque el Ministro lo ha mencionado muchas veces. Creo que es un buen momento para avanzar en estos debates parlamentarios y ojalá se pueda sancionar la ley.

Entrevista 6

EN: Entrevistadora

EN6: Persona entrevistada n° 6, en representación de la industria recicladora.

EN: ¿Desde qué lugar está involucrado en la agenda ambiental o productiva y en particular en la regulación de envases?

EN6: Soy Director Ejecutivo de la Cámara Argentina de la Industria del Reciclado de Plásticos, o sea que las empresas miembros de la cámara reciclan plástico de distintos orígenes, no sólo envases y diría que tampoco envases domiciliarios solamente, sino todo tipo de productos plásticos. Si tomamos el universo de todos los materiales y de todos los tipos de productos, lo que nos compete son los envases plásticos.

EN: Dentro de la Cámara ¿se puede saber cuántas industrias están involucradas, qué potencial de reciclaje tienen y si se conoce en envases qué porcentaje representa del total reciclado?

EN6: De acuerdo a nuestro último estudio, el año pasado se reciclaron 258.000 toneladas de plástico, eso incluye a todos los plásticos y todo tipo de residuos, sean domiciliarios, agrícolas, industriales, etcétera. Es muy difícil saber cuánto de eso son envases.

Sin duda que en residuos domiciliarios los envases son entre el 40 y el 50%. En los otros casos, realmente no tenemos hecha una estadística, es bastante complejo hacerla porque las industrias están más enfocadas en los materiales, el tipo de plástico que en el tipo de productos. Entonces a lo mejor alguno puede ser que recicle envases, pero también de ese mismo material reciclado algún otro tipo de productos. Debe andar por el 50%, pero es una estimación que no la tenemos documentada.

Todas las empresas que integran la Cámara generan materia prima reciclada, algunas siguen un poquito más aguas abajo y fabrican algún producto final. Pero fundamentalmente es materia prima reciclada para que otra empresa fabrique el producto final.

EN: Puntualmente sobre envases, ¿considera necesario que Argentina establezca una regulación para su gestión integral y por qué debiera ser una regulación a nivel nacional?

EN6: Sí, hace 20 años que estamos esperando. Sí, es fundamental tener algún tipo de legislación que ayude a la gestión de los envases. Tengamos en cuenta que los envases son los productos que, en términos generales, tienen la vida útil más corta y luego son desechados. Por supuesto que hay envases retornables, pero acá vamos a apuntar a los otros. Muchos

están relacionados con el consumo masivo, entonces hay una gran generación de residuos de envases que es importante que tengan una buena gestión una vez que pasan a ser residuos. Nosotros entendemos que el reciclado de los envases es la mejor solución en el sentido de recuperar el material. Apoyamos la jerarquización en la gestión de residuos (donde entran los envases) que son las 4R: reducir, reutilizar, reciclar y, por último, recuperar la energía. Entonces, una vez que se redujo la cantidad de envases o la cantidad de material en cada envase, se ve si se puede reutilizar o no, la tercera alternativa es el reciclado.

EN: Cuando mencionaba que hace 20 años están esperando una ley, ¿identifica algún momento puntual donde haya comenzado el debate en el ámbito parlamentario o las iniciativas que fueron precursoras?

EN6: Pues la verdad que yo hace 20 años no estaba en esto, estaba en otra cosa. Pero hace ya 12 años que estoy en la Cámara y todos los años ha habido proyectos. Hoy creo que hay siete proyectos y se está por presentar uno en estos días. Y todos tienen en general una serie de similitudes y una serie de temas que son conflictivos. Pero bueno, hay que seguir avanzando para llegar a consensos y tener una ley.

EN: ¿Considera que esas similitudes o los puntos de conflicto han mutado a lo largo del tiempo? ¿Qué aspectos cree que debe contemplar una ley de envases?

EN6: Lamentablemente no. Yo creo que los puntos en conflicto siguen existiendo. Como nosotros desde la cámara nos imaginamos, una ley de gestión de envases primero es una ley de responsabilidad extendida del productor, o sea los productores son los que tienen que asumir esa responsabilidad para que los envases una vez utilizados, lleguen en las condiciones adecuadas a donde tiene que llegar, que es la industria recicladora. Y eso no solo para el plástico, sino para todos los materiales.

Segundo, es importante tener en cuenta que el circuito del reciclado (esto es tomar un envase una vez desechado, clasificarlo, acondicionarlo para que vaya a la industria recicladora y finalmente se fabrique una nueva materia prima y un nuevo producto, sea un envase o no), no es autosustentable. Ese circuito tiene que tener en algún punto una entrada de dinero extra. ¿Por qué? Porque el costo de la recolección de esos envases, más el costo de separación, de clasificación y de transporte hasta la industria es muy alto. Teniendo en cuenta que los envases hoy son desechos, la incidencia porcentual del transporte sobre todo es muy alta.

Por eso dentro de lo que nos imaginamos como una ley de envases y tomando el principio de responsabilidad extendida del productor, son los productores, es decir, los envasadores quienes tienen que hacer un aporte de acuerdo a los envases que ponen en el mercado, de acuerdo a la cantidad y la calidad. Entonces un envase cuanto más fácilmente reciclable es,

debería pagar un valor menor que los envases que son complejos, que tienen muchos materiales, que requieren mucha mano de obra para desarmar o separar los materiales.

Otro de los temas muy importantes de la ley de envases, es que sea una ley progresiva, no se puede decir de un día para otro que mañana tenemos que reciclar el 50% de los envases, eso no va a ser posible. Hay que pensar en una progresividad.

Y otro factor muy importante es que nosotros pensamos que la ley tiene que ser nacional porque si no es nacional y son provinciales va a generar problemas en las industrias envasadoras. Porque si yo fabrico un envase no sé si va a ir a la Ciudad de Buenos Aires, a Córdoba o a Ushuaia. Entonces ¿tengo que pagar o no? Hay que pensar que en esa cadena hay distribuidores, entonces el productor no sabe donde va a terminar ese envase.

EN: ¿Cómo interpreta la responsabilidad extendida del productor en términos operativos?

EN6: Nosotros entendemos que lo lógico y lo que más o menos funciona en el mundo es mediante un aporte dinerario que no es precio, que no es impuesto y que se pone en un fondo para que ese fondo después pueda solventar los gastos que permitan que ese envase llegue a la industria recicladora. Y por supuesto, tiene que haber un ente que es el que administra esos fondos que nosotros entendemos que tiene que ser un ente privado, o al menos con control privado.

EN: A lo largo de estos años, ¿identifica algún legislador o algún funcionario del Ejecutivo Nacional que haya sido proactivo en el impulso de estos proyectos de ley o en la elaboración de políticas públicas en esta materia?

EN6: Todos los años hay, lo que pasa es que yo ya me olvido de los que había hace tres años porque cambian, dejan de ser legisladores. Pero ha habido muchos, hoy creo que son siete u ocho proyectos los que hay en el Congreso. No pasó de las comisiones, nosotros hemos ido muchas veces a hablar a reuniones de comisión, pero no han pasado de ahí.

Creo que no vale la pena tratar de recordar porque han sido muchas las iniciativas. Algunas más “criteriosas”, algunas otras que eran solo porque estaba bien hablar de temas ambientales y algunos diputados o senadores querían posicionarse como legisladores verdes, por así decir.

EN: ¿Comparte la visión de alguno de los proyectos que se han presentado en virtud de los elementos que me comentó que debería tener una ley?

EN6: En general todos tienen los lineamientos generales que estamos de acuerdo, pero siempre hay algún tema de discusión sobre, por ejemplo, quién administra los fondos. Hay algunos que dicen que quien tiene que poner ese aporte dinerario no es la industria envasadora. Bueno, son cosas que hay que discutir, pero en términos generales no estamos en

contra de ninguna de esas iniciativas. Sí hay que discutir la letra chica o lo que eventualmente sería la reglamentación.

EN: ¿Considera que la visión con otros eslabones de la industria como la industria envasadora, la de materia prima, etc. es compartida o intervienen como actores separados?

EN6: Este es un tema que en el departamento de ambiente de la Unión Industrial Argentina, donde estamos todos, hemos logrado consensos importantes. Siempre va a haber algún punto que va a ser de conflicto, no? Pero bueno ahí charlamos, discutimos y consensuamos la mayoría de las cosas.

EN: Para concluir, ¿podría comentar cuáles son los factores que para usted influyeron en el tratamiento de los proyectos de ley de envases?

EN6: Vamos a ir al punto que es del conflicto. En términos generales, en ninguna actividad en la vida nadie quiere poner plata. Vamos a decirlo claro, nadie quiere poner plata y siempre quiere que la plata la ponga el otro. Llegado el caso, si tengo que poner plata, también la quiero administrar y no que lo haga otro. Entonces ese es el punto de conflicto: ¿quién pone el dinero y quién lo administra? Yo diría que, en términos generales, si eso se soluciona tenemos ley de envases mañana.

Después habrá temas políticos en los cuales a mí me cuesta opinar, porque a veces son de los congresistas que quieren poner algo que los posicione mejor políticamente. Un jugador que entró en los últimos -diría- tres años, porque realmente no era un jugador en los proyectos de ley de envases, son los recuperadores urbanos, los cartoneros. Antes no se hablaba de las cooperativas en los proyectos de ley de envases. Hoy es imprescindible, y es imposible pensar una ley de envases que no mencione y no involucre a los cartoneros como un actor importante, porque de hecho lo es.

Algo general, saliendo un poquito del tema de envases y yendo a las leyes ambientales, lo que creo que es muy importante, pero muy importante, y en eso creo que estamos todos de acuerdo en la industria, es que estamos en contra de las prohibiciones. A veces para la clase política lo mejor es prohibir y con eso, sinceramente, por ahí está bien visto por la sociedad, pero no es la mejor solución. La mejor solución es enfocarse en los ODS: el ODS 12 del consumo y producción sustentable, promueve que consumamos responsablemente, produzcamos responsablemente y no prohibamos por prohibir. Alguno de los proyectos de ley hablaba que había que influir en el diseño de los envases, prohibiendo algunos y aceptando otros. Nosotros no estamos a favor de prohibir nada, sí podemos incentivar el diseño de envases reciclables a través de la tasa. Si este envase es reciclable pagas menos tasa, si este envase no es reciclable pagas más tasa y entonces la industria sola se va a ver empujada a

incluir factores de ecodiseño en los envases. Pero de ninguna manera estamos a favor de la prohibición.

Y creo que muchas veces los legisladores piensan (y voy a ser también bien drástico) “me trae votos la prohibición, prohíbo”. Es muy triste que las decisiones se tomen así, pero lo vemos, lo hemos visto y espero que no lo sigamos viendo.

Entrevista 7

EN: Entrevistadora

EN7: Persona entrevistada n° 7, integrante de organización vinculada a la industria de envases

EN: A modo de presentación, ¿desde qué lugar se encuentra involucrado en el tema?

EN7: Soy responsable del área de medio ambiente del Instituto Argentino del Envase. Es una institución que tiene más de 50 años de trayectoria; nació en 1969 bajo la premisa de trabajar a favor del desarrollo de la industria del envase, como sinónimo de calidad de vida de las personas y cuidado del medio ambiente. Este proceso se fue desarrollando con un criterio basado en 2 pilares: la difusión y la gestión del conocimiento.

En la medida en que fue evolucionando, el envase y sus prestaciones fueron cada vez más exigidas por parte de la comunidad. Primero, el envase tenía la misión de proteger los alimentos. Después, cuando empezó el supermercadismo, de comunicar, de ser una garantía de seguridad, de poder darle a los consumidores la tranquilidad de que el producto había nacido bajo condiciones óptimas y llegaba a sus manos sin que nadie hubiera adulterado el contenido. También le explicaba cómo usarse, cómo aplicar, etcétera. Además de la economía de procesos, la economía de costos de materiales y demás, en los últimos años se le empezó a exigir también un comportamiento ambiental adecuado.

A veces, a un producto que fue producido a más de 1.000 km de distancia y meses atrás y, sin embargo, nos llega a las manos en óptimas condiciones. Además de eso, ahora se le exige que ambientalmente sea amigable, es decir que genere el menor impacto ambiental posible.

Esta cuestión se vuelve central por el problema del cambio climático y las muestras que va dando el planeta de un agotamiento y de una exigencia de que vayamos hacia un modelo económico más responsable, más consciente y de una gestión más amigable con el entorno.

Desde ahí es nuestro abordaje del tema, en el que nos sentimos directamente involucrados porque por supuesto el consumidor tiene un contacto permanente con el envase, especialmente en las grandes ciudades donde probablemente los envases son el 30 ó 40% de los residuos sólidos urbanos de carácter domiciliario. Entonces tenemos un enorme desafío. Yo estoy a cargo de ese rol.

El modelo actual de producción y consumo claramente está dando muestras de agotamiento, de que ya no es un modelo viable. Nosotros nos hemos acostumbrado al modelo de economía lineal donde: extraemos recursos, producimos productos y servicios, generamos un impacto ambiental que tiene que ver con la extracción de energía, la emisión de gases, la generación de residuos; y después de usar el producto o el servicio (donde nosotros nos beneficiamos) dejamos un pasivo ambiental.

Históricamente no se ha tomado en cuenta ese modelo lineal donde nosotros nos servimos del entorno, le exigimos al entorno, le metemos presión por un montón de razones, después termina generando un impacto del que nosotros muchas veces no nos hacemos responsables, miramos para otro lado.

Ese modelo de economía lineal tiene que dar paso a un nuevo concepto que es la economía circular. Es decir, nosotros tenemos que empezar a entender que, en la medida de lo posible, esas emisiones, esos residuos, esa generación de productos que nacen a partir de nuestra actividad tienen que tener una nueva etapa. De la misma manera que la naturaleza lo hace con sus propios productos, donde los residuos de una etapa se transforman en nutrientes para la siguiente. Es el concepto que trata de imitarse en la industria bajo lo que se denomina el metabolismo industrial, donde: un producto ya es diseñado para que cuando termine su función, esos residuos puedan ser capaces de reutilizarse, de volver a integrar el circuito productivo de alguna manera.

Estamos yendo hacia eso, un concepto que antes era “de la cuna a la tumba”, ahora da lugar al concepto “de la cuna a la cuna”. Es decir, el final de la etapa de un ciclo es el comienzo de la otra. Entonces una vez que usé un teléfono, lo puedo desarmar y esas partes son materia prima para un nuevo teléfono o para un nuevo producto electrónico, por ejemplo. Y lo mismo pasa con los envases: si puedo separarlo adecuadamente y si esos componentes no contaminan cruzado unos a otros, puedo obtener de ese producto terminado que ya cumplió su función una materia prima para un nuevo ciclo industrial. Entonces ahí estoy cerrando el “loop”, estoy volviendo a insertar esos materiales en el proceso y logro un resultado mucho mejor.

Por ejemplo, una lata de aluminio hecha con material reciclado que contiene ½ litro de bebida, consume el 5% de la energía eléctrica que consume una lata hecha con material virgen. Eso nos da una idea de una reducción enorme de la energía demandada y, en consecuencia, de los gases de efecto invernadero que se generan al momento de generar energía. Esto claramente es muy importante.

EN: Entonces, ¿considera necesario que Argentina establezca una regulación nacional para la gestión de envases?

EN7: Claramente nosotros tenemos que ir a una economía circular porque es central. Para eso, ¿necesitamos una normativa? Sí, claramente sí, necesitamos una norma y una norma nacional. La mayoría de los países tienen una ley sobre este tema, no solamente Europa y Estados Unidos, como países más desarrollados, sino en la región todos los países tienen normas sobre estos temas basados en el principio de la REP (responsabilidad extendida del productor) como un instituto legal, como un concepto que hay que preservar.

Ya no más el productor termina la responsabilidad sobre el producto cuando se lo entrega al consumidor y punto. El productor sigue siendo responsable de ese producto, mientras esté en el medio ambiente, ya sea como residuos, ya sea como material o como producto que está a medio usar. Entonces ya empezamos a decirle al consumidor y al fabricante que ahí tienen una responsabilidad. Ustedes se beneficiaron: uno vendiendo el producto y el otro usándolo. Bueno, ahora necesitamos que ustedes también sean parte de la solución y qué hacer con este residuo.

Esa figura empezó a impactar, por ejemplo, en los neumáticos fuera de uso en las automotrices, en los que se llaman residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, el aceite usado. Empezamos a ver esta figura en muchos productos y en el tema envases es central. Es fundamental que esté regulado por una norma nacional. Si no hay una norma nacional, las jurisdicciones locales imponen “ecotasas”, ahí empieza un criterio propio en cada caso sobre los productos alcanzados y los métodos de implementación. Un ejemplo de esto fue Tigre, alrededor del año 2010, cuando plantearon una ecotasa que fue un impacto muy fuerte porque decidieron cargar, por ejemplo, a las botellas de PET y algún producto más. Por cada botella se pagaban 20 centavos de peso. Más allá del detalle, fue una cuestión que impactó mucho y fue tomada con gran preocupación por la industria porque era un criterio particular ya que la ley de envases no avanzaba. Ellos decían: “listo, nosotros hacemos justicia por mano propia”, entonces los supermercados de Tigre cobraban a las empresas o tenían que pagar por cada envase que vendían.

Claramente eso a poco de andar se transforma en una solución imposible de gestionar tanto para el comercio como para la industria, porque empieza a haber decenas de micro casos, cada uno con su propia lógica, cada uno con su propio criterio. Y es de una complejidad enorme lo que termina resultando, imaginemos qué sería del AMBA, por ejemplo, con normativas diferentes en cada uno de los 16 ó 17 municipios que hay, ¿no?

A partir de ahí, claramente la industria dice “necesitamos una ley nacional, por favor, pongámonos de acuerdo, encontremos un modelo viable en esto”.

EN: Sobre esa ecotasa, ¿qué impacto tuvo en la gestión de este tipo de envase?

EN7: En Tigre siguen, fue uno de los primeros en plantear el sistema de recolección diferenciada, le dieron mucha importancia al tema. Tienen injerencia sobre Nordelta y ahí se trabajó mucho, pero claramente no era una solución. Porque si vos sentís que tenes que pagar una tasa y en San Fernando no, eso genera un problema enorme. Entonces las empresas plantearon esto: tratemos de ponernos de acuerdo o deroguen, y entonces dejó de ser riguroso el cobro. Pero fue un caso icónico de referencia, lo destacable fue que nos tenemos que poner sobre esto, acá tenemos un problema.

EN: Volviendo a la necesidad de una ley nacional, ¿considera que existe consenso en torno a la definición del problema a abordar?

EN7: Te podría decir que sí y no. Según desde donde se mira el tema, hay mayor o menor nivel de consenso. Como aspecto central desde la industria y desde algunos sectores del Estado, se ve este tema claramente como una cuestión ambiental que necesita un tratamiento técnico para llevar los índices de reciclado a niveles acordes con los parámetros internacionales. Eso está muy claro.

Esto no puede seguir así, la industria ya tiene muchos casos que por normativa internacional de sus casas matrices o por autorregulación indican que tienen que reciclar por lo menos el 30%, 40%, en algún caso hasta el 100% de los envases que ponen en la calle. Coca-Cola lo tiene impuesto como una norma internacional para sí misma y se plantea el desafío de tener el 100% de los envases que ponen en la calle recapturados y vueltos al proceso de reciclado, y el 50% de sus productos fabricados con material reciclado para el 2030. Nestlé plantea lo que llaman “neutrality”, que quiere decir retirar del mercado tanta cantidad de materiales de envases como pone en el mercado, para tener un impacto ambiental de residuos cero. O sea, son desafíos muy ambiciosos y podría seguir con otros ejemplos.

La industria tiene claro que esto es una demanda social, quiere agradar a sus consumidores y entonces lo asume como parte de su responsabilidad desde un punto de vista estratégico. Ahora, esto está consensuado por la industria y por algunos funcionarios. Hay una segunda mirada que a esto le agrega un componente social. Muchos dicen “el reciclado siempre fue una actividad de gente que se dedicó de una u otra manera a eso”, originalmente eran los botelleros, después aparecieron los cartoneros y ahora se les llama recuperadores urbanos. Esa gente se acostumbró a vivir del reciclado, de recuperar cosas que otros descartan y darles una segunda vida, y a atender sus necesidades básicas, muchas veces insatisfechas, con esos recursos. Allí aparece el componente social del tema y ahí empieza una cuestión un poco más relativa.

En general, a esto se le empezó a llamar el “reciclado inclusivo” como concepto. Hasta un punto, allí se aceptan los recuperadores urbanos como actores clave de esto y se entiende que deben ser incluidos y hasta priorizados en los sistemas de gestión, tanto como sea posible.

Te diría que hasta ahí, más o menos, sigue habiendo consenso de la mayor parte de los actores. Esto es: las empresas privadas, los recuperadores y algunos sectores del Estado. En este segundo escenario hay un nivel de acuerdo razonable, pero empieza a complicarse cuando va más allá. Es decir, mientras los recuperadores urbanos hagan su trabajo, lo hagan bien y reciban una paga acorde al trabajo que están haciendo, ellos pueden ser parte de la solución y eso está bien visto y en general tiene consenso. El reciclado, la economía circular y, en realidad, todo lo que tiene que ver con la economía verde, puede ser una muy buena oportunidad de empleos de baja calificación o de reinserción para alguien que tuvo alguna dificultad, hasta ahí más o menos sí hay consenso.

Ahora, hay una tercera mirada donde el tema empieza a dejar de tener foco en lo ambiental y pareciera que se transforma en una cuestión social antes que ambiental. Algunos proyectos de ley tenían como concepto una frase que decía: los recicladores en el centro de la escena.

Cuando empieza a tomarse ese criterio ya no hay tanto consenso. Porque se empieza a mezclar el concepto de lo ambiental con algo que tiene que ver con una problemática social antes que cualquier otra cosa. Entonces si esa gente quedó fuera del sistema, si tiene dificultades para poder insertarse, etcétera, eso es un problema de toda la sociedad y no de las empresas que generan residuos y tampoco del consumidor que usó una botella.

O sea, está bien que entendamos a esa gente, está bien que le demos lugar, está bien que cuidemos ese trabajo de alguna manera. Ahí estamos todos de acuerdo. Pero si la idea es que ese dinero se transforme en el pago de una tasa o de un impuesto a la pobreza empezamos en una confusión.

Porque, una cosa es facilitar el trabajo de los recuperadores urbanos y asegurarnos que tengan una remuneración justa en la medida en que hagan realmente el trabajo, prácticamente ahí estamos todos de acuerdo. Pero si los recuperadores empiezan a basarse en el concepto de que como tiene necesidades, tienen derechos y esos derechos los tienen que atender las empresas que generan residuos o material reciclable, bueno, ahí empezamos a poner el foco en otra cosa. Y la idea empieza a desviarse hacia una confusión. En eso especialmente el sector privado no está de acuerdo, esa no es una idea en la cual se vaya a lograr consenso. De hecho, esa idea fracasó. En Uruguay, por ejemplo, se llevó adelante en lo que sería la gestión de Montevideo y las localidades de los alrededores. Instalaron un concepto así y desarrollaron un programa que terminó transformándose en el programa de reciclado más caro

del mundo en términos de costo por tonelada. Porque si uno cuenta el aporte anual que hacían las empresas a ese modelo donde trabajaban unos 250 recicladores y la cantidad de toneladas que se obtenía, la cuenta daba alrededor de unos 4000 dólares por tonelada reciclada. Es una cifra absolutamente descabellada para lo que implica la gestión de residuos, cuando la media a nivel mundial no está en más de 20 o 30 centavos de dólar por kilo de material. O sea, 200 o 300 dólares por tonelada versus 4000. Esto es cuando se empieza a dar dinero a los sistemas, sin pedir una contraprestación justa a cambio y ahí empiezan a desarrollarse estos problemas. Ahí claramente, es donde se pierde el consenso.

EN: ¿En qué momento identifica que estos debates comenzaron a darse en el Congreso?

EN7: Los debates en torno a este tema específico comenzaron aproximadamente hace 25 años. En la cumbre de Río 92, más o menos, que se toma como un ícono desde algunos sectores más conscientes que empezaron a plantear que teníamos un problema, un problema ambiental: el planeta estaba dando serios signos de agotamiento y necesitábamos hacer algo. Pero no estaba muy claro qué exactamente.

Desde ahí en adelante empezaron a gestarse un montón de cosas, empezaron las primeras leyes de gestión de residuos, se empezó a definir qué es un residuo, qué se hacía, etcétera. Lo que pasó, en definitiva, a partir de Río 92 es que el tema dejó de ser una cuestión de unos pocos que estaban enterados de la problemática y empezó a aparecer en concreto el problema a nivel masivo, se empezó a instalar a nivel público el concepto de calentamiento global, todos signos de agotamiento del planeta.

Específicamente sobre el tema, en Argentina se entendió que había que hacer algo y hacerlo pronto. Nosotros como fecha icónica tenemos registrado que en el año 94 el presidente del Instituto Argentino del Envase planteó en un evento a la Cámara de la Industria Petroquímica, que tenían que empezar a hacerse responsables de la parte que les correspondía en este tema y poner manos a la obra para abordarlo, para enmendarlo.

Desde el punto de vista legislativo, diría que los debates en serio empezaron más o menos hace unos 15 años. De ahí en adelante, diputados, senadores, hubo un montón de casos distintos y de ideas que empezaron a tomar fuerza.

Me interesa marcar lo siguiente: primero era un tema de legisladores sensibles a la cuestión ambiental, el tema se asomaba, se presentaban proyectos que no ganaban estado parlamentario, apenas tenían algún tratamiento en comisión, pero no pasaba de ahí; después, se pasó a algunos conceptos vinculados a sectores que tienen más que ver con la producción, eso fue un gran avance. Ya no lo trataban solamente diputados interesados en la temática de lo ambiental, sino que se empezaron a meter con el tema especialistas en economía, en

presupuesto. Porque claramente hay un dato que es muy llamativo: los residuos son, después de los sueldos, generalmente la principal cuenta que pagan los gobiernos municipales. La principal partida después de los sueldos es la gestión de residuos para la gran mayoría de los municipios. Entonces, el costo es muy importante si pensamos que los residuos de envases son el 30 o 40% del total de los residuos, una buena parte del volumen.

Recuerdo casos de diputados y senadores como Snopek, Filmus, Pino Solanas que fueron presentando proyectos de ley de envases, entre otros, pero en general ninguno de ellos logró los consensos necesarios como para que tuviera aprobación en comisión y pudiera pasar al recinto. Estos fueron los primeros debates y proyectos de envases.

De ahí para adelante, empezaron a pasar un montón de cosas y diría que se delinearon los principios claves respecto a cuáles son las características que deben tener esos proyectos, cuáles son los conceptos centrales que deben cumplir si queremos tener éxito.

EN: ¿Cuáles son esos aspectos claves para una ley de envases? ¿Considera que los mismos han mutado a lo largo del período estudiado?

EN7: Una ley que atienda esto tiene varias premisas que son las que han demostrado éxito en otros países. Enumeré los puntos principales, esto es lo que la industria reconoce como tal y es lo que afuera se probó como exitoso. La industria no hace otra cosa, dice “no inventemos, ya hay países que lo tiene implementado hace 25 años, apoyémonos en eso que es donde razonablemente se encuentran las necesidades ambientales con las posibilidades reales de la industria y de una gestión municipal que se ensamble con esto de una manera amigable”.

Básicamente considerando a Argentina, los puntos son los siguientes.

Primero, tiene que ser un aporte dinerario, no puede ser un impuesto. Que no forme parte del precio y que esté establecido por la industria y controlado por el Estado. Que esté definido como el aporte dinerario capaz de lograr que esos materiales tengan una gestión diferenciada con respecto a los residuos comunes, para volver a entrar en el sistema. En otras palabras, es el dinero necesario para que cada envase pueda ser gestionado adecuadamente y volver a insertarse en el circuito industrial. Esa definición debe estar en manos de la industria y que el Estado certifique que esas sumas son las necesarias y que van dando el resultado esperado. Segundo, como concepto general y no por un orden de prioridades, ya que diría que probablemente esta sea la primera, es el concepto de la responsabilidad extendida del productor. Ya no es la idea de quien contamina paga. El concepto es: yo generé esto, yo me voy a hacer responsable de la enmienda de esto y esa gestión adecuada, nadie mejor que yo que conoce el producto, que sabe lo que está pidiendo al proveedor, que sabe lo que está poniendo a la calle, para que vuelva adecuadamente a insertarse en el entramado industrial.

Eso es lo que mejor ha funcionado a nivel internacional. Mientras que cuando es al revés y el Estado dice “yo voy a cobrar y yo me voy a encargar”, pasa lo de Uruguay que ahí no hay éxito, porque claramente el Estado no sabe gestionar estas cosas, no lo hace bien, no lo hace eficiente, entonces se transforma en una carga más en un país que ya sabemos tiene muchos cuestionamientos entre la economía blanca y la economía negra. Ahí hay un gran desafío. Siguiendo con esta lógica, la administración de los fondos es de forma privada con control del Estado. El Estado dice “vamos a buscar que se recicle tanto porcentaje año a año” y ese porcentaje va creciendo. Empezamos con el 20, después con el 30, con el 40... Esa progresión a lo largo del tiempo y vamos viendo si se va cumpliendo, sino hacemos las correcciones que sean necesarias.

Un sistema integrado de gestión mediante un fideicomiso. Esta es otra clave. La idea no es que la empresa que puso un residuo en la calle tenga que ser la que lo busque y recupere. Mientras yo, que pongo una botella de PET en el mercado, por ejemplo, me encargue de recuperar media botella de PET, ya estaría logrando en una primera etapa el resultado, no importa que sea mío o que sea de otro. Lo mejor que puedes hacer es hacerlo entre todos, porque si yo de cada botella que pongo en el mercado recupero media acá y otros recuperan media en Salta, estamos cumpliendo el objetivo. No importa tanto si la botella es mía o la de un competidor, lo importante es que estamos retirando la cantidad de material que nos propusimos como objetivo. Entonces esa idea la hacemos entre todos y eso es lo más económico y lo más eficiente, porque yo pongo una planta de reciclado y no reciclo solamente la botella de PET, por ejemplo, reciclo también latas, cartones, bolsas plásticas... entonces ese es el modelo más eficiente y más competitivo, más exitoso para hacer esto en términos de economía.

Con las metas de gestión empezamos de a poco, no pretendiendo lograr los índices de Alemania, que para eso llevó 25 años. Empezamos con algo acorde a nuestra realidad, progresivo y vayamos viendo cómo aprender de la experiencia.

También sistemas integrados con lo preexistente. Es decir, no se trata de que ahora me ponga a buscar los residuos casa por casa para cumplir con esto si hay alguien que los busca. Lo que tengo que hacer en todo caso, es ver cómo comenzar con lo ya existente para construir a partir de ahí lo que falte.

Darle protagonismo a los recuperadores urbanos. La idea es que ellos sean parte de la solución cuando trabajen bien. En la medida de lo posible, se los puede priorizar. Entonces, a los recuperadores urbanos los elegimos prioritariamente y estamos dispuestos a pagar, por ejemplo, hasta un 10% más por la gestión hecha por cooperativas de recuperadores que por

empresas privadas. Es una forma de priorizarlos hasta cierto punto, no es que sí o sí sean los únicos que pueden hacer esto, porque ahí termina siendo algo más difícil.

Es un ejemplo en relación con la remuneración que puedan cobrar los recuperadores. Vamos a suponer: en una ciudad hay un circuito de recolección diferenciada que gestiona una empresa privada; si esa gestión la hace una cooperativa le toleramos hasta un 10 por ciento más del precio que a una empresa privada. De esa manera priorizamos el trabajo de la cooperativa en el pago del servicio, en la compra del material recuperado, el pago de los honorarios o cualquiera de esas variantes. Digo como formas de priorizar, pero no a cualquier precio.

No es que solamente lo pueden hacer las cooperativas. Y si no hay cooperativas ¿qué? Ese es el tema. Vamos a darle prioridad pero bajo ciertas condiciones, siempre y cuando el trabajo esté bien hecho, siempre y cuando haya una cooperativa que esté a la altura de las circunstancias, siempre y cuando la calidad de los productos que se obtienen sea útil.

Pero esto no puede ser excluyente. O sea, la idea tampoco es ir al otro extremo y que se creen cooperativas ad hoc en lugares donde no las hay, porque hay lugares donde no hay cooperativas, porque no hay gente pobre caminando por las calles recuperando residuos.

Hay ciudades en Argentina que tienen pleno empleo, pequeñas localidades con mucha presencia industrial o con alguna actividad muy definida, no tienen gente en estado de marginalidad o en precarización laboral. Entonces no es la idea que ahí se generen cooperativas para esto. Hablamos de una prioridad, pero no es una cosa excluyente.

Por otro lado, que la ley tenga responsabilidades definidas para las empresas, pero también para los sistemas de recolección municipal y para los consumidores. Esto es clave, si el consumidor no separa en origen, por más que después quieras reciclar, si las cajas de cartón se ensucian y se mojan con yerba, por ejemplo, el material es irrecuperable. Entonces las empresas tienen que hacer su parte, pero los municipios y la gente también.

Tiene que ser una ley de presupuestos mínimos para que haya un marco de regulación adecuado. No puede ser que cada municipio ponga su condición porque volveríamos a lo que planteábamos de la ecotasa. La idea es que se regule un marco común, para que más o menos nos encontremos con una situación parecida en cada jurisdicción. Tenemos 24 provincias en condiciones similares y unos 1200 municipios. Si cada uno de estos sistemas tienen criterio propio y muy distinto al otro, volvemos a lo que hablamos de un archipiélago de pequeñas islas que no están conectadas entre sí y una dificultad enorme para poder gestionar esas realidades. Tiene que haber un marco regulatorio común, como mínimo.

Por último, una gestión basada en las mejores prácticas disponibles. O sea, tenemos que reciclar, no “hacer algo”. Ya vimos que se empieza por hacer algo, pero no es lo mismo algo

que “lo correcto”. Si yo hago de una botella de plástico un florero, bueno la verdad no estoy reciclando, estoy haciendo algo decorativo, artístico o si se quiere testimonial del reciclado, pero eso no es el reciclado basado en las mejores prácticas disponibles. Necesito que esa botella vuelva a ser una botella en lo posible o vuelva a ser un material plástico para otro uso, pero un uso industrial que pueda mover toneladas, que de verdad impacte en la reducción de la masa de residuos.

Esas son las cuestiones principales de los puntos que debería tener una ley para que sea exitosa.

EN: ¿Identifica a legisladores o funcionarios nacionales que hayan intervenido de forma proactiva en la definición de propuestas de política pública y en el tratamiento legislativo del tema?

EN7: Sí, te voy a decir lo que en general se recuerda sobre los funcionarios que mayor interés fueron poniendo. Los pioneros en esto, los que más activamente trabajaron en su momento fueron Filmus, por ejemplo, con una idea de una ley como diputado por la Capital, planteando a la industria la necesidad de un aporte. La industria no se ponía de acuerdo, pero empezaba a interpelar a la industria al momento de presentar un proyecto.

La diputada Argumedo, por ejemplo, junto con Pino Solanas, en una segunda etapa presentaron también proyectos basados mucho en la cuestión del asistencialismo, o sea, del cuidado de los recuperadores urbanos, se puso foco en eso mayoritariamente.

Después aparecieron otros casos, pero todavía se trataba de proyectos de ley que tenían poco consenso, poca aceptación por parte de las empresas, eran proyectos que de alguna manera estaban llamados a no prosperar.

Recién en la gestión de Capitanich como jefe de gabinete, hubo un primer caso donde el Poder Ejecutivo empezó a plantearse impulsar una ley de envases, en la penúltima parte del kirchnerismo. Porque después ya vino Aníbal Fernández como jefe de gabinete y este proyecto se desactivó. Pero ahí hubo un caso icónico porque la Secretaría de Ambiente contrató a un abogado especializado en estos temas que había trabajado afuera, y él formuló el primer proyecto de ley basado en el concepto de la responsabilidad extendida del productor tomando los casos de éxito de países de Europa y Estados Unidos y muchos otros como el de Corea, donde daba muestras de que había tenido éxito, que se habían hecho pruebas piloto y que resultaba verdaderamente conveniente para todas las partes.

Y eso fue novedoso porque desde la Secretaría de Ambiente, o sea, desde la Jefatura de Gabinete se buscaron unas ruedas de consenso y se planteó el tema a todas las partes para

que cada uno diera su visión, tanto la industria, como las ONGs y el INTI, en fin, todos los sectores involucrados.

Ahí se empezaron a ver dos cosas: primero, un involucramiento del Poder Ejecutivo por primera vez en el tema y, segundo, una búsqueda sistemática de un consenso. Fue realmente muy valioso. Una cuestión bastante importante que tuvo que ver con la participación de la industria: en ese momento la industria iba aportando y administrando, el aporte iba a un fideicomiso privado y desde ahí se gestionaba. La tercera parte que avanzó fue la inclusión social de los recuperadores, eso ayudó a avanzar mucho. Eso fue lo que planteó el caso Capitanich, en una primera etapa.

Después, otro caso que me parece destacable es el del diputado Villalonga, él promovió el concepto de la REP y en eso, ellos lograron promover la primera ley específica de envases de productos agroquímicos basado en la REP. Eso fue muy positivo y es una ley que hoy está vigente y está funcionando. Si bien él no firmó los proyectos por una cuestión política de tratar de ser más amplio, sí fue un gran impulsor de este tema.

Como te decía antes, Argumedo y Pino Solanas fueron los que impulsaron mucho la cuestión social en estos proyectos.

Cuando el gobierno de Cambiemos se hizo cargo de la administración nacional, desde la Dirección de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Producción tomaron la recomendación que le dimos junto a algunos más, de no empezar con un proyecto nuevo porque había un proyecto logrado que había tenido consenso. Avancemos de ahí para adelante, no volvamos atrás a generar un texto nuevo. Y tuvieron la sabia decisión de retomar ese proyecto para seguir avanzando y tratando de construir en la misma línea, que ya había tenido éxito.

Finalmente, la diputada Adriana Nazario en la última época del gobierno anterior trabajó mucho desde el peronismo para tratar de integrar esa propuesta que estaba funcionando desde el punto de vista de los consensos y que tenía origen en el gobierno de Cambiemos. Ella articuló muy bien para que la oposición también generara consenso y que lograra atravesar los filtros de la UIA, de las organizaciones sociales y de otros legisladores. Todo eso se basó en el texto que había firmado la diputada Soria, que está basado en el trabajo previo de la jefatura de gabinete de Capitanich. Nazario hizo un trabajo realmente muy meritorio en ese sentido, yo formé parte y diría que fue la etapa en la que más cerca estuvimos de un consenso general. Después venció su mandato, vinieron las elecciones y todo se empezó a complicar nuevamente.

Porque no es un tema sencillo, hay que decir que lo que está en juego es mucho dinero. También es cierto que ante la presión que hay desde el punto de vista impositivo entre

impuestos provinciales y municipales, ganancias, etc. todo lo que sea economía blanca tiene cada vez más brecha con respecto a la economía negra. Entonces, la industria ve con mucha preocupación este tema porque de alguna manera si esto no está bien administrado, nuevamente se va a tratar de algo que pone más brecha todavía entre los que pagan y los que no pagan, una competencia desleal y todo esto que ya sabemos que sucede. Eso ha sido también una preocupación para poder encontrar los consensos necesarios.

EN: ¿De qué manera su sector pudo aportar en los proyectos de ley? ¿En qué instancias y momentos fue convocado o pudo participar en el debate legislativo del tema?

EN7: Desde el año 2003 en adelante, desde el Instituto organizamos anualmente mesas de diálogo denominadas “Hacia una Ley Federal de envases”. En esas mesas nosotros involucramos a todos los sectores que quisieron estar y los fuimos invitando a cada uno de ellos a exponer sus posiciones.

Esos debates más las reservas que tenía cada uno por algunas particularidades, permitieron comprender cabalmente las posiciones que tenían los actores destacados. Esto era con el objetivo de acercar posiciones hacia un texto consensuado. En esas mesas hubo de todo: funcionarios del Poder Ejecutivo, legisladores, representantes sectoriales, de las organizaciones sociales, de los sindicatos y hasta de las ONGs, así que fue muy rico. Y lo fuimos haciendo en distintos ámbitos: en la feria del envase, en el congreso de residuos de San Juan, en eventos por ejemplo de la UCES, hemos ido generando estas mesas de diálogo en distintos lugares y ha sido realmente muy interesante.

Como te decía, nosotros venimos interpelando a la industria en general desde hace mucho, lo que te contaba del presidente del Instituto reclamando a la Cámara Petroquímica en el año 94 que se hicieran cargo de este tema. No estábamos hablando de otra cosa que no fuera una ley de envases. Es la idea de la responsabilidad, pero de una manera consensuada, inteligente y productiva para tener un país desarrollado.

Además de eso, nosotros hemos sido convocados en muchísimas oportunidades a aportar la visión del Instituto en la materia. Tanto hacia adentro del sector industrial, por un lado, junto a la UIA y las cámaras empresarias vinculadas a la fabricación y utilización de envases. También en el ámbito público en un sinnúmero de eventos, a las comisiones de ambiente y de presupuesto hemos ido infinita cantidad de veces. Hemos hablado con diputados y con senadores en forma particular. Además, en dependencias provinciales como la OPDS y otros organismos donde también había interés por establecer normas, por legislar, por establecer programas de residuos, han sido muy variados los ámbitos en los que hemos participado.

EN: Por último, ¿comparte la visión planteada por alguno de los proyectos de ley presentados durante el período 2002-2020? ¿Qué factores considera que limitaron la aprobación de una ley de envases? ¿Cómo piensa que podrían haberse superado?

EN7: Comparto los lineamientos que detallé antes, claramente esos son los aspectos clave de mayor consenso alcanzado por los distintos sectores. Tengo una mirada global de esto y no sectorial, entiendo que a lo mejor alguno de esos no son los ideales para la industria, pero nosotros tenemos que tratar de encontrar consensos pensando en el todo y no en el interés de la parte.

Son los criterios que me parece han demostrado tener éxito en otro lado y nosotros, considerando la realidad de Argentina, le tenemos que agregar el tema de la inclusión social de los recuperadores porque es central generar condiciones también para los menos favorecidos. Toda vez que se intentó avanzar en proyectos de ley sesgados hacia intereses particulares, desconociendo el bien común, resultó imposible alcanzar acuerdos mínimos. Entonces, eso fue sinónimo de no haber consenso y en general, que ningún diputado, ningún senador, ningún funcionario público -por poder que tenga- quiera asumir el costo político de imponer una legislación que implica tanto dinero en juego sin lograr los consensos necesarios. En general, se sabe que hay una tendencia a que se pueda judicializar, que no progrese.

La primera cosa que perjudica es cuando se radicaliza una posición, ya sea pensando únicamente en el interés de la industria, que no quiere otra cosa que no sea preservar sus intereses económicos, como así también cuando vamos al extremo opuesto y pensamos en que lo único importante es que donde hay una necesidad, haya un derecho. Y sobre esto, la verdad es que no estamos en condiciones de hacerlo, porque la realidad de cualquier administración es encontrar el equilibrio entre recursos escasos y necesidades infinitas, entonces ahí hay un problema, una dicotomía que claramente es necesario salvar y encontrar un punto de acuerdo.

Ese es el motivo general por el cual no se alcanzaron respuestas satisfactorias. Después, como caso concreto, la percepción anticipada fue otro. En lugar de hacer como hacen todos los países donde el dueño de la marca que pone un producto en el mercado o el importador es el que debe aportar ese dinero, en Argentina se construyó el concepto de la percepción anticipada. Pensando en que hay mucha economía en negro el criterio fue: si en vez que el fabricante del producto ponga el aporte, lo hace el que fabrica la materia prima para hacer los envases ahí no se puede escapar nadie. Porque si coloco al momento de la fabricación de la hojalata, por ejemplo, ningún fabricante de tomate (por chico que sea) va a poder eludir ese pago porque ya viene cargado en la misma hojalata que todos tienen que usar por igual.

Entonces, eso nos va a dar igualdad ante la ley. Ese era el criterio de la industria envasadora como forma de resguardarse de lo que consideran una competencia desleal.

Pero, por otro lado, el tema está en que la industria de base, o sea el fabricante de las materias primas en general (la hojalata, los plásticos, el cartón, absolutamente todos) decían que no estaban de acuerdo, porque no querían meterse en un problema que es de otros. “¿Cómo sé después si me compran hojalata para fabricar envases o para fabricar ganchos para carpetas?”. El que fabrica polietileno no sabe si efectivamente va a usarse para caños y entonces no tiene que cobrar una percepción anticipada, o si va a usarse para hacer una bolsa de alimento de mascotas, entonces sí tiene que cobrar. “Me meten en un lío que no es mi culpa y si yo me equivoco después tengo que dar explicaciones de algo que no hice mal, sino que está más allá de mi responsabilidad. En definitiva, evitar la evasión fiscal es un problema del Estado, no es un problema mío”. Entonces, mientras una parte de la industria acordaba, otra parte no. Y eso fue un factor verdaderamente de freno para que esto avanzara.

Esta diferencia no fue superada del todo a lo largo de los años. Sobre el final nosotros propusimos que esto fuera instalado como concepto siempre que hubiera consenso entre las partes. Y esta idea fue novedosa y de alguna manera superadora. ¿Por qué? Porque el PET, que es el principal problema por el cual se planteaba esto, tiene una particularidad versus el resto de las industrias ya que en el 95% de los casos el material se usa para botellas. Entonces hay muy poco material que se usa para otras cosas, por ejemplo, para fibra textil. De las 220.000 toneladas que se usan en promedio de PET en Argentina, 190.000 más o menos son de botellas, entonces ahí prácticamente era muy fácil saber a quién se está vendiendo el PET y concretamente para qué. Mientras otras industrias decían no querer hacerse responsables de esto, los fabricantes del PET decían que sí estarían dispuestos. Eso de alguna manera quedó casi saldado como particularidad y mientras la industria fabricante de materia prima esté de acuerdo, no hay motivo para prohibirlo. Esta idea no se aplica en ningún otro país que tiene este tipo de legislación.

Por último, la otra cosa que empezó a generarse como un problema en el último tiempo para el otro lado fue el asistencialismo, es decir una legislación que pusiera demasiado foco en darle inclusión social a los recicladores y no pedir nada a cambio. Cuando se empieza a plantear que los recicladores necesitan un sueldo, que tiene que ser contratados oficialmente para tener un empleo formal por parte de los municipios y eso lo tienen que pagar las industrias, cuando se empieza a avanzar en ese sentido la industria dice “no, esperen, esto ya no tiene que ver con nuestra responsabilidad, esto es un problema del Estado y de toda la sociedad, no de los fabricantes de envases”. Si esta gente fue excluida, los tenemos que reinsertar entre todos, no

podemos nosotros cargar con esa responsabilidad. Yo tengo que cargar con la responsabilidad de recuperar el envase que quedó en la calle, asistido también por el consumidor que lo consumió y por el sistema público. La inserción social de alguien excluido no es una responsabilidad mía o, por lo menos, no exclusivamente. Puedo ser responsable como parte de una sociedad que tiene que enmendar eso, no responsables del problema como un todo. Y la tercera cosa que ha sido motivo de problema es la idea de que esos fondos sean administrados por el sector público. Eso se presta a un montón de desvíos que no corresponden a la idea original. Lo que pasa cuando es el Estado quien administra, es que ese dinero se mezcla con las cuentas públicas en el mejor de los casos, puede tener otro destino y los envases siguen en la calle y la gente sigue viendo que el problema no se soluciona y le sigue echando la culpa a los dueños de las marcas. Con un modelo público, donde el dinero puede ir a muchos lados en lugar de resolver el problema, habría un costo pero no se tendría una contraprestación adecuada.