



# CONTROVERSIAS EN TORNO A LA SANCIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE ENVASES Y EMBALAJES EN PAÍSES EN DESARROLLO: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO ARGENTINO (2003-2019)

*CONTROVERSIES AROUND THE SANCTION OF LEGISLATIVE INITIATIVES FOR THE MANAGEMENT OF PACKAGING WASTE IN DEVELOPING COUNTRIES: REFLECTIONS FROM THE ARGENTINE CASE (2003-2019)*

*CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA SANÇÃO DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA A GESTÃO DE EMBALAGENS E RESÍDUOS DE EMBALAGENS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO ARGENTINO (2003-2019)*

*Pablo Javier Schamber<sup>1</sup> e Mariana Paula Tognetti<sup>2</sup>*

## Resumen

Desde hace más de dos décadas se debaten en Argentina proyectos de leyes relativos a la gestión de residuos de envases y embalajes. Este artículo analiza los puntos de acuerdos y las controversias entre los sectores en pugna respecto de las orientaciones de esos debates en tres ámbitos distintos: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Nación. Se consultaron fuentes secundarias (expedientes legislativos, informes, documentos públicos y bibliografía) y se entrevistó a una serie de actores claves (especialistas en la temática, asesores legislativos, referentes de cooperativas, legisladores, funcionarios y técnicos).

## Palabras clave

Responsabilidad extendida del productor (REP); gestión de residuos reciclables; regulación y gobernanza; controversias; recuperadores urbanos.

## Abstract

*For at least two decades, draft laws on recyclable waste and packaging management have been discussed in Argentina. This article analyzes the points of agreement and the controversies between the sectors in conflict regarding the orientations of these debates in three different areas: Autonomous City of Buenos Aires, Province of Buenos Aires and Nation. Secondary sources were consulted (legislative files, reports, public documents and bibliography) and a series of key actors (specialists on the subject, legislative advisers, referents of cooperatives, legislators, officials and technicians) were interviewed.*

## Keywords

*Extended producer responsibility (EPR); waste management; regulations and governance; waste pickers.*

**Resumo**

*Há mais de duas décadas, debatem-se na Argentina projetos de lei relativos à gestão de resíduos e embalagens. Este artigo analisa os pontos de concordância e as controvérsias entre os setores em conflito a respeito das orientações desses debates em três áreas distintas: Cidade Autônoma de Buenos Aires, Província de Buenos Aires e Nação. Foram consultadas fontes secundárias (arquivos legislativos, relatórios, documentos públicos e bibliografia) e entrevistada uma série de atores-chave (especialistas no assunto, assessores legislativos, referentes de cooperativas, legisladores, funcionários e técnicos).*

**Palavras-chave**

*Responsabilidade estendida do produtor (REP); gestão de resíduos reciclável; regulação e governança; controvérsias; catadores.*

**INTRODUCCIÓN**

Los servicios de recolección y barrido de residuos ocupan buena parte de los recursos presupuestarios de los municipios de Argentina. Un estudio realizado entre los años 1991 y 1992 estableció que en la ciudad de Zárate representaban cerca del 10% mientras que en Resistencia ascendían a 13,4% (PÍREZ y GAMALLO, 1994, p. 42). Más recientemente, un relevamiento sobre 20 ciudades evaluó que en esos rubros se gastaban entre 15% y 30% de los respectivos presupuestos locales (SCHEJTMAN y IRURITA, 2012), y que otro informe sobre los distritos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) calcula que ocupan entre el 1% y el 23% (GUTIÉRREZ, 2015). Para solventar parte de esas erogaciones, los gobiernos locales cobran una tasa municipal denominada habitualmente Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), cuyo cálculo se basa en la valuación fiscal de los inmuebles. Dado que los contribuyentes son identificados como los generadores o productores de los residuos, algunos autores cuestionan que el pago del ABL no guarde más estrecha relación con ello. Así, por ejemplo, Herrero sostiene que “El pago del servicio en función de la extensión de los inmuebles debe ser ajustado por elementos que hagan a la real generación de residuos, en especial algunas actividades, como las comerciales y otras actividades, que aparecen como simples RSU domiciliarios” (HERRERO, 2003, p 91).<sup>1</sup> No obstante, este planteamiento soslaya considerar un cambio más profundo sobre el financiamiento de la gestión de los

• • •

1 Siguiendo este criterio, varias jurisdicciones del país sancionaron recientemente normativas que establecen distinciones entre los contribuyentes-generadores en función de la cantidad de residuos producidos por ellos (una tonelada de residuos al mes es el valor determinado como linde) y del tipo de figura jurídica o actividad que ejerzan. Estas nuevas normativas excluyen del servicio de recolección local a quienes son

residuos, que también viene dándose desde hace varios años en distintas partes del mundo, y que en Argentina es objeto de debate desde hace más de dos décadas. En efecto, la distinción del tamaño de los generadores sigue anclada en la idea de que quien debe pagar por los residuos (a través de la tasa de ABL o mediante contratos entre privados), es el contribuyente-generador, es decir, el consumidor de un determinado bien que generó sobrantes. En este planteamiento se sigue eximiendo de responsabilidad al actor que abastece de productos envasados al mercado. Sigue siendo ajeno a dicha figura [a la que se suele denominar como productor o envasador (P/E)], el costo de la gestión de los restos (envases y embalajes de los productos consumidos) de los productos que puso en el mercado. Actualmente, la responsabilidad del P/E termina en la góndola, con la garantía de que su mercancía no esté vencida, ni estropeada o en mal estado. Una vez que el comprador/consumidor elige su producto y lo paga, la responsabilidad del P/E cesa, quedando liberado y desentendido de lo que sucede con los residuos del envase y embalaje (REyE) que albergaba la mercadería consumida.

La noción que innova sobre este planteamiento y que traslada la responsabilidad desde el consumidor/contribuyente/generador al P/E, es decir, que entiende que el compromiso de un P/E con su producto se extiende a la etapa de posconsumo del ciclo de vida útil de esa mercadería, se identifica como *Responsabilidad Extendida del Productor* (REP); y los proyectos legislativos que buscan arbitrar sobre dicha responsabilidad son conocidos como leyes de REyE. La perspectiva REP “sostiene que el fabricante o importador de un producto debe hacerse cargo de los efectos ambientales del mismo durante todo su ciclo de vida, desde la extracción de los materiales, pasando por distribución y uso y hasta su tratamiento o disposición. Se argumenta que el fabricante crea un riesgo ambiental al elegir compuestos o procedimientos que generan contaminación en vez de usar otros que puedan tener un impacto ambiental menor” (HERNÁNDEZ VIDAL, 2015). Precisamente, la REP implica el reconocimiento de una externalidad económica, social y ambiental y justifica el establecimiento de mecanismos regulatorios para internalizar los costos. Como dicen otros autores “Extender la responsabilidad ambiental de los productos a la etapa post-consumo, funciona como un instrumento de mercado que incentiva a las empresas que producen bienes de impacto ‘diferido’, a tomar iniciativas para mitigar las externalidades sobre el ambiente, internalizando los costos” (MATTERI y NASSI, s/f).

Las leyes de REyE se vinculan estrechamente con la preservación y el cuidado ambiental, dado que los cálculos en los que deberían basarse los costos de dicha internalización ponderan la cantidad y el tipo de materiales con los que se elaboran los envases y embalajes. Las

...

identificados como grandes generadores, conminándolos a contratar a prestadores específicos para los servicios de transporte y tratamiento (SARANDÓN y SCHAMBER, 2019).

propuestas incentivan lo que se denomina *eco-diseño*, previendo beneficios para los P/E que incorporen consideraciones ambientales en el diseño de sus productos, quienes de hecho tributarán menos si se inclinan por diseños que resulten más livianos, duraderos y reciclables, o que contengan insumos reciclados. Sin embargo, no es menos importante que también puedan caracterizarse como iniciativas financieras, ya que proponen una modificación sustancial sobre quiénes (qué tipos de sujetos) deben ser los responsables de los costos de la gestión de los REyE, pasando de ser algo que recae en el Estado (los contribuyentes/consumidores/generadores), a ser ahora asumido, hacia atrás y hacia arriba, por los P/E, en tanto creadores primigenios del riesgo ambiental, quienes a su vez detentan mayor nivel de control sobre la cadena de provisión y consumo (diseñan envases, escogen materiales, definen precios) y, en consecuencia, tienen la responsabilidad por los impactos ambientales durante todo el ciclo de vida. A las ya mencionadas dimensiones ambiental y financiera de las propuestas de leyes de REyE debe incluirse también la dimensión social, en tanto aspecto clave de la adopción de la discusión a nivel regional, dado que en mayor o menor medida dichos proyectos buscan incidir (por acción u omisión) en la inclusión y formalización de los recuperadores. Sin embargo, esta triple competencia (ambiental, financiera y social) no siempre se explicitó en las discusiones y debates que en este artículo se revisan.

En Argentina estos temas comenzaron a darse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tras el reconocimiento con la Ley N° 992/2002 (sancionada el 12/12/2002. B.O. N° 1619) de los recuperadores urbanos [(RU) comúnmente conocidos como *cartoneros*]. Dicha norma reconoció a los RU como actores partícipes de la gestión de los RSU, promovió su incorporación en la recolección diferenciada e impulsó programas de capacitación y de salud tendientes a mejorar sus condiciones de trabajo y la relación de éstos con los vecinos de la Ciudad. La creación de un área de Gobierno que tuviese como beneficiarios a los RU no solo generó interrogantes sobre a quién le correspondía asumir los nuevos costos asociados a ello, sino que el empoderamiento de este actor colocó en el escenario de las controversias en torno a los proyectos de ley de REyE matices vernáculos y originales [del mismo modo como sucede con economía circular, otra noción de aparición global relativamente reciente que también afecta a la gestión de los residuos y que en este contexto necesariamente se tiñe de atributos inéditos (GUTBERLET *et al.*, 2017)]. Como se señalará más adelante, el rol que los RU y sus organizaciones tendrían en la implementación de una ley de REyE ocupa un lugar sustantivo en las discusiones en Argentina.<sup>2</sup>

•••

2 No es este el lugar para realizar un compendio de todas las producciones que se han venido haciendo sobre los RU y su incidencia en la agenda pública, pero para tener al menos una aproximación a su nutrido volumen y sin pretensión de exhaustividad caben destacar entre las tesis de posgrado recientes (algunas de las cuales se publicaron como libros) a las siguientes (por orden alfabético): ÁLVAREZ (2011); BUSSO (2004); GORBÁN

En efecto, desde el año 2003 se discuten en el ámbito de la CABA, de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, distintas iniciativas legislativas que buscan plasmar la responsabilidad económica que les cabe a quienes ponen productos en el mercado que con su uso se convierten en residuos. Entre las primeras y las últimas presentaciones se evidenciaron sugerentes transformaciones en los niveles de protagonismo y posturas adoptadas por actores que representaban distintos intereses y contaban con diferenciales capacidades de cabildeo (*lobby*).

Para complementar esta introducción conviene precisar que los proyectos de ley presentan invariablemente dos instrumentos o mecanismos de gestión de los REyE a los que los P/E pueden recurrir, mientras algunos pocos proyectos presentan además una tercera opción. El primer mecanismo ya existe como práctica en los hechos y suele ser denominado como *Depósito, Devolución y Retorno* (DDR). Es un antiguo procedimiento que solo abarca una pequeña porción del universo de envases, circunscrito a la industria cervecera y algunos productos de las compañías de gaseosas de primera línea. El mecanismo identifica el precio del producto envasado y una cantidad adicional en concepto de depósito por el envase; así, una vez éste es retornado al comercio por el consumidor, recibe como devolución el depósito pagado. Aunque grandes marcas estarían volviendo a considerar este sistema con envases a los que identifican como “retornables”<sup>3</sup> la tendencia histórica no lo ha favorecido en función de argumentos que señalan los elevados costos de logística que acarrea.

La otra alternativa se conoce como *Sistema Integrado de Gestión* (SIG). De acuerdo a los proyectos, cada SIG se corresponde con un ámbito territorial específico y es el mecanismo al que deberán adherirse todos los P/E que no desarrollen mecanismos DDR para sus envases. Los SIG deben entregar los envases acopiados a los respectivos P/E para que los reutilicen, o bien a recicladores o valorizadores y recuperadores autorizados. Esta alternativa se financia con el aporte de los P/E adheridos, en función de un monto determinado por la cantidad y tipo de producto envasado puesto en el mercado nacional. Asimismo, los agentes

...

(2005 y 2014); DIMARCO (2010); GURRIERI CASTILLO (2020); MALDOVAN BONELLI (2014); MOLINA (2017); PAIVA (2008); PERELMAN (2010); PORTUGHEIS (2020); SCHAMBER (2008); SHAMMAH (2009); SORROCHE (2016); SUÁREZ (2003 y 2016); VILLANOVA (2015).

- 3 “Coca-Cola lanza un envase ‘universal’ para sus gaseosas” (<https://legales.iprofesional.com/insider/281118-brasil-am%C3%A9rica-argentina-Coca-Cola-lanza-un-envase-universal-para-sus-gaseosas>); DONATO, Natalia. “Las botellas no retornables, uno de los motivos que llevaron a Coca-Cola Femsa a la crisis”, Infobae, 23/07/2019 (<https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2019/02/23/las-botellas-no-retornables-uno-de-los-motivos-que-llevaron-a-coca-cola-femsa-a-la-cri-sis/>). Incluso, en el portal de Coca-Cola de Argentina se pueden conocer innovaciones con envases reutilizables con micro chips cuyo uso se ensaya en campus universitarios del Reino Unido: <https://www.cocacoladeargentina.com.ar/historias/innovacion-los-envases-del-futuro—coca-cola-apuesta-por-las-botellas-reut>.

económicos que no vendan sus productos directamente al consumidor final, actuarán como agentes de percepción anticipada (más adelante se tratará esta noción), debiendo ingresar al SIG los fondos que en tal concepto recauden. Los costos adicionales en que pudieran incurrir los gobiernos locales en relación con la gestión de los residuos (contenedores, personal, plantas de clasificación, auditorías, centros verdes, etc.) serán solventados por el SIG, una vez descontado el ahorro obtenido por la disminución de la disposición final de residuos de envases y embalajes en esa jurisdicción. Al tratarse del organismo que tendrá a su cargo la administración de nuevos fondos, su modelo de gobernanza es objeto de importantes controversias respecto de los actores que tendrían mayor protagonismo y potestad sobre el manejo de recursos y la toma de decisiones e incluso de su carácter privado o estatal. La mayoría de los proyectos prevén para ello la constitución de consorcios sin fines de lucro conformados por P/E, los que, en función de una figura jurídica propia, puedan ser administrados a través de fideicomisos u otras figuras no gravables por los acreedores de sus miembros. En cambio, otros proyectos promueven que la administración del sistema quede a cargo de una entidad estatal descentralizada y colegiada, conformada según el caso por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, del Poder Legislativo, del sector privado y del sector de RU.

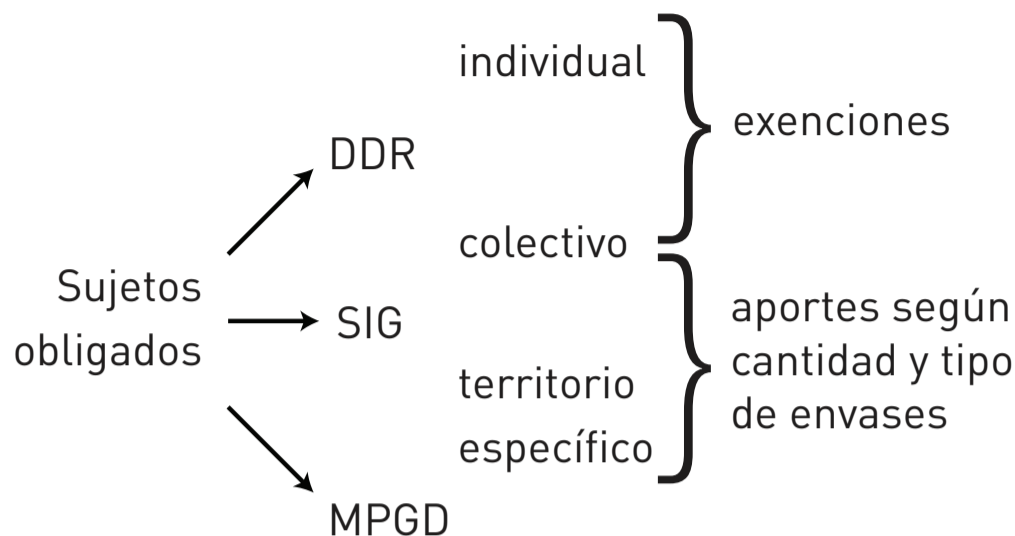
Como alternativa que busca brindar una opción más a los DDR y SIG, algunos proyectos prevén además un tercer mecanismo, indefinido, identificado como *Mejor Práctica de Gestión Disponible* (MPGD).<sup>4</sup>

En términos gráficos, los mecanismos DDR, SIG y MPGD pueden presentarse básicamente del siguiente modo:

• • •

4 Si bien sus características no se especifican, esta alternativa requiere acreditar eficacia y adecuación al cumplimiento de los objetivos y metas que la ley establezca como principios básicos. Sin embargo, más allá de esta última aclaración, algunos sectores interpretaron que esta alternativa podría incluir la valoración energética y, subrepticamente, la incineración de residuos sólidos urbanos reciclables. Por tal motivo solicitaron se explicitara que los objetivos de ley excluyen la adopción de técnicas de incineración de corrientes de residuos que tienen procesos de valorización.

GRÁFICO 1 – ESQUEMA DE LOS MECANISMOS DDR, SIG Y MPGD



Fuente: Elaboración propia.

En este marco, este artículo busca sistematizar aspectos clave de la discusión precedente, para lo cual se consultaron fuentes secundarias (distintos tipos de informes, documentos públicos y bibliografía) y se entrevistó a una serie de actores claves (especialistas en la temática, asesores legislativos, referentes de cooperativas, legisladores, funcionarios y técnicos). Se identifican en él los elementos más controversiales de las principales iniciativas y proyectos de ley que se han presentado en la CABA, la provincia de Buenos Aires y en la Nación. En el caso de la CABA, se revisan las derivaciones generadas de un evento compartido por las tres jurisdicciones para luego detallar los acontecimientos relacionados con el decreto reglamentario del artículo 9 de la Ley 1854, que si bien permite el cobro de una contribución para la gestión de REyE, no se pone en práctica a pesar de estar vigente. Para el caso de la provincia de Buenos Aires se destacan los proyectos legislativos que no prosperaron y se analizan las tasas por “comercialización de envases no retornables y afines” que, junto a otras ordenanzas fiscales llamadas comúnmente “ecotasas” o “tasas ambientales”, desde hace algunos pocos años varios municipios comenzaron a cobrar. Por último, se analizan los elementos comunes y controversiales de los proyectos presentados en el Congreso de la Nación y se hace mención a los apoyos y rechazos que tuvieron.

Este recorrido permitirá apreciar que a pesar de la existencia de un elevado nivel de consenso para que la gestión de los REyE deje de ser en Argentina un gasto que realiza el Estado (a través de las contribuciones de los consumidores-generadores) y pase a ser un costo internalizado para quienes son responsables de colocar envases y embalajes en el mercado, prevalecen prejuicios y recelos sobre cómo se organizaría ese pasaje y sobre los rasgos esenciales que tendría el sistema que se imponga. Tal vez sea un aporte para que instituciones equidistantes de los intereses en pugna, sin ánimo de lucro, con solvencia técnica y experiencia

organizativa, posibiliten acercar posiciones para lograr que esa transformación realmente implique una mejora ambiental con integración social.

## I. DESARROLLO

### I.1. LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE REYE EN LA CABA

La creación en la CABA de un área de gobierno específicamente orientada a gestionar los residuos secos con RU<sup>5</sup> implicó la necesidad de disponer de recursos presupuestarios. La génesis del debate sobre la posibilidad de que dicha financiación sea atribuida a los P/E fue un evento que tuvo lugar en septiembre del año 2003 coorganizado por las áreas de ambiente de la CABA, la provincia de Buenos Aires y Nación.<sup>6</sup> Emanó del mismo una comisión *ad hoc*, constituida con la participación de referentes del sector académico y del sector privado, de organizaciones civiles y también de las cooperativas de los RU. En diciembre de 2004, en el Centro Cultural San Martín de la CABA, esa comisión presentó públicamente lo que se podría identificar como el primer proyecto de ley de presupuestos mínimos para la gestión de ReyE.<sup>7</sup> En sus fundamentos, este proyecto reconocía tener como objetivo prioritario complementar la recientemente sancionada por el Congreso Nacional Ley N° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios,<sup>8</sup> adhería al principio REP mediante nuevos instrumentos de gestión privada y control y aprobación públicos.

...

- 5 Para un detenido seguimiento de ese proceso puede consultarse: SCHAMBER (2012); SCHAMBER y SUÁREZ (2012).
- 6 “Taller Nacional de Envases, Embalajes y sus Residuos” organizado por la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable local, la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- 7 El mismo contó explícitamente con el apoyo de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), la Asociación Industrial de Artículos de Limpieza Personal, del Hogar y Afines (ALPHA); la Cámara Argentina de la Industria de Cosmética y Perfumería (CAPA), la Cámara Argentina del Aerosol (CADEA), la Asociación de Industrias de Marca (ADIM) y de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria (AIDIS) en representación de varias organizaciones no gubernamentales. Como documentación nos basamos en el cuadernillo impreso que se repartió en oportunidad de la presentación del proyecto, donde se menciona a los actores citados y en cuya última página se advierten los logos de las agencias estatales.
- 8 En efecto, cuatro meses antes de esta presentación del proyecto de Ley por parte de la comisión surgida del taller, el Congreso de la Nación había sancionado la Ley N° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (sancionada el 04/08/2004. B.O. N° 30.479), que estableció los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios. En línea con las tendencias globales, esta norma adopta el principio de la gestión integral que comprende a todas las etapas en la cadena de manejo, desde la generación en el hogar, hasta la disposición final, pasando por las etapas intermedias de disposición



Es importante hacer notar que el proyecto preveía que la ley rigiera en todo el territorio nacional y que la autoridad responsable de su aplicación fuera el área con competencia ambiental de la jurisdicción nacional. La participación de los organismos estatales locales se llevaría a cabo mediante la firma de convenios de colaboración entre estos y la entidad administradora de los SIG y deberían involucrar actividades de recolección selectiva y transporte de envases, capacitación, promoción y auditorías.

Casi simultáneamente a esta presentación, la CABA aprobaba su propio marco legal en materia de residuos sólidos urbanos, la Ley N° 1.854 (sancionada el 24/11/2004. B.O. 2.357) conocida como “Ley de Basura Cero”. El artículo 9° de esa Ley reconoce explícitamente la carga económica de la persona “responsable de la puesta en el mercado de productos que con su uso se conviertan en residuos”. En el 2008 se reglamenta dicho artículo mediante el Decreto N° 760/GCABA/2008 (publicado en B.O. N° 2.962), estableciendo que “El productor, importador, distribuidor, intermediario o cualquier otra persona responsable de la puesta en el mercado de productos que con su uso inicial, parcial o total, se conviertan en residuos; **debe efectuar periódicamente una contribución económica al SISTEMA PÚBLICO DE GESTIÓN DE RESIDUOS-SPGR- en medida tal que se cumplan los costos atribuibles a la gestión de los mismos**” (Decreto N° 760/GCABA/2008, subrayado nuestro). Con la salvedad de que se trata de la norma que impera exclusivamente en relación a la jurisdicción de la CABA, puede notarse que muy lejos de las pretensiones del proyecto de ley nacional mencionado antes referente a la creación de una figura jurídica no estatal para la administración de los SIG, en este caso dicha contribución económica será administrada y controlada por el Estado (sistema público), quien también tendrá la potestad de establecer el monto de dicha contribución en función de los diferentes tipos de productos (composición de los materiales utilizados, impacto ambiental, costo de su tratamiento y disposición final).

Un importante sector de P/E, muchos de los cuales habían acompañado el proyecto de ley de REyE que la comisión surgida del Taller presentó a fines de 2004, conformó en diciembre de 2005 la Asociación Civil Alianza para el Uso Racional de Envases en Argentina (AUREA)<sup>9</sup> y desde allí inició ante el Tribunal Superior de Justicia local un planteamiento

...

inicial, recolección, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final, intentando promover la reducción en la generación de residuos, alentando su recuperación, minimizando los volúmenes de descarga, disminuyendo riesgos ambientales y reduciendo costos comunales de la transferencia, tratamiento, transporte y disposición final.

<sup>9</sup> Integrada por la Asociación de Industrias de Marca (ADIM), la Cámara Argentina de la Industria de Bebidas sin Alcohol (CADIBSA), la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), el Centro de la Industria Lechera (CIL), la Cámara Argentina de la Industria de Cosmética y Perfumería (CAPA) y la Cámara Argentina de Aerosol (CADEA).

de inconstitucionalidad del Decreto 760/GCABA/08.<sup>10</sup> El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) dictó sentencia rechazando la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada por AUREA y consideró legal cobrar una contribución por envases en la CABA.<sup>11</sup>

Algunos de los argumentos que esgrimirá el fallo del TSJ<sup>12</sup> para rechazar el pedido de inconstitucionalidad se relacionan con que “las previsiones del citado art. 9° constituyen una modalidad local de cumplimiento del compromiso asumido por el Gobierno de la Nación mediante la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo en particular del principio 16. No cabe sino concluir que la obligación de contribuir económicamente al sistema de gestión de residuos (sea cual fuese su naturaleza) nació con la Ley N° 1.854. Tratándose de una función reglamentaria, no de una inadmisibles delegación de facultades estrictamente legislativas, estamos dentro del ámbito de competencias del Jefe de Gobierno; y, consecuentemente, no hay impedimento para que este disponga delegar la cuantificación en el mencionado Ministerio”.<sup>13</sup>

Mientras se tramitaba el pedido de inconstitucionalidad realizado por AUREA, la Subcomisión de Envases de la Comisión de Asesoramiento de la Ley N° 1854,<sup>14</sup> a pedido del

•••

10 Expediente N° 6.370/08 “Asociación Civil Alianza para el Uso Racional de Envases en Argentina (AUREA) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” a Asociación Civil Alianza para el Uso Racional de Envases en Argentina (AUREA), en la que planteó a fojas 35/50 la inconstitucionalidad —en los términos del artículo 113, inciso 2°, CCABA y artículo 17 y concordante, Ley N° 402— del decreto 760/08 y su anexo dictados por el Ejecutivo local, que reglamenta el artículo 9 de la Ley N° 1.854 (Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos”).

11 Antes, la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dio una opinión legal favorable a la reglamentación en el Dictamen N° 64.207/PGCABA/08.

12 Se puede acceder a la Sentencia del TSJ en: <http://www.limaa.org.mx/pdf-argentina/RLMA%20-%20Fallo%20AUREA.PDF>.

13 Expediente N° 6.370/2008. Voto del Juez Luis Francisco Lozano. Punto 3.6 y siguientes.

14 Según el artículo 50 de la Ley N° 1.854, “La autoridad de aplicación deberá requerir del Consejo Asesor Permanente, dentro del marco de la Ley N° 123, asesoramiento en la materia regulada por la presente”. En consecuencia, el D.R. 639/GCABA/2007. B.O. 2.680 sobre el artículo 50, afirma que “La Autoridad de Aplicación debe impulsar la integración de una Comisión de Asesoramiento de las temáticas abordadas por la Ley N° 1.854 y el presente Decreto Reglamentario, en el marco del Consejo Asesor Permanente de la Ley N° 123. La Comisión debe ser constituida en el plazo máximo de noventa (90) días hábiles de publicado el presente Decreto Reglamentario en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires”. La Resolución N° 756-MAYEP/08 aprueba el reglamento interno para el funcionamiento de la Comisión de Asesoramiento Técnico de la Ley N° 1.854. Ver resúmenes de las reuniones de la Comisión de Asesoramiento de la Ley N° 1.854: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/basura\\_cero/comision\\_asesora.php?menu\\_id=21732](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/comision_asesora.php?menu_id=21732). La Primera reunión plenaria de la Comisión de Asesoramiento se realizó el 02/07/2007. Ver minutas de reuniones en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/)

Ministro del MAyEP, avanzaba en la elaboración de un anteproyecto de tasa y embalajes para financiar el sistema integrado de gestión de envases. Ello principalmente porque los funcionarios y técnicos del organismo ambiental de la CABA entendieron que introduciendo la tasa de envases y embalajes en el Código Fiscal ya no habría ninguna duda respecto a la legalidad de la obligación de pago por parte del sector de P/E.<sup>15</sup> Así, ese anteproyecto de ley para introducir una tasa de envases y embalajes en la ley tarifaria del año 2010 fue presentado a la Legislatura de la CABA en noviembre de 2009 (Expediente 2522-D-2009). Los integrantes de la Subcomisión, con una activa participación de las organizaciones de RU que la conformaban (*El Álamo, Cooperativa del Oeste, Cooperativa de Recuperadores Urbanos del Oeste, Alelí, Reciclando Trabajo y Dignidad, Coop. de Trabajo Las Madreselvas Ltda. entre otras*), explicaron el anteproyecto ante la Comisión de Finanzas y Hacienda de la Legislatura y lograron que entrara en el recinto para la discusión con las otras fuerzas políticas.

En los fundamentos de ese proyecto de ley se informa que el 21% de la composición de los residuos domiciliarios corresponde a envases y embalajes y, en función de la ponderación que en esa composición se hace de cada tipo de material (14,55 % papel y cartón, 10,50 % plásticos, 5,51 % vidrios, etcétera), se establece un valor por tonelada con base en el cual se estima la recaudación anual máxima. Sin embargo, un mes después de la presentación de este anteproyecto de tasa de envases y embalajes en la Legislatura y, al cumplirse dos años de gestión del gobierno de la Alianza Propuesta Republicana (más conocida como PRO)<sup>16</sup> en la CABA, el ministro del MAyEP es reemplazado de su cargo, el tratamiento de ese proyecto pierde impulso y no se logra introducir en el Código Fiscal la figura de la tasa de envases y embalajes. Ante esta situación y pese a que sigue vigente el decreto reglamentario del artículo 9 de la Ley N° 1854 desde que el TSJ resolvió rechazar la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada por AUREA, el GCABA no avanzó hasta el presente en el cobro de la contribución para la gestión de envases y embalajes, por lo cual los P/E

...

basura\_cero/archivos/minuta\_n1\_envases.pdf. Sub Comisión de Envases y Embalajes. Reunión de fecha 29/07/2009. [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/basura\\_cero/archivos/minuta\\_29\\_julio\\_2009.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/archivos/minuta_29_julio_2009.pdf).

15 La tasa como especie del género tributo se encuentra sometida al principio de legalidad, debiendo contener la ley de su creación una descripción clara y precisa de la actividad que genera la obligación de pago, con indicación del sujeto pasivo y los elementos cuantificadores del tributo. Es necesaria la existencia de una relación directa entre la exigencia de la tasa y un servicio efectivamente prestado, tal es así que al cobro de la tasa debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio, que, como en este caso, es la gestión de residuos de envases.

16 Para profundizar sobre el gobierno de la CABA en este período pueden verse: VOMMARO y MORRESI (2014); VOMMARO, MORRESI y BELLOTTI (2015); LANDAU (s/f).

siguen al día de hoy sin pagar por los envases que ponen en el mercado y que con su uso se transforman en residuos.

## 1.2. LA SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### 1.2.1. PROYECTOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el año 2011 se presentaron en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dos proyectos de ley estrechamente vinculados entre sí. Por un lado, el proyecto que declara como Servicio Público a la Gestión Social para la Recolección Diferenciada (SPRD) y que “supone el aprovechamiento económico de los residuos sólidos urbanos fracción seca, tendiendo a la generación de empleo en condiciones óptimas de salubridad atendiendo especialmente la situación de los trabajadores informales denominados Recicladores Urbano”.<sup>17</sup> Dicho servicio público estaría a cargo de Cooperativas de Recicladores Urbanos en la totalidad del espacio público de la Provincia de Buenos Aires. Simultáneamente, se presentó el proyecto de ley para la gestión sustentable del uso de envases y sus residuos,<sup>18</sup> a través del cual se propone la creación del Ente Administrador del Sistema Integrado de Gestión de Envases y sus Residuos de la provincia de Buenos Aires (ENSIGERBA), como persona jurídica de derecho público no estatal, con individualidad financiera y contable. Dicho Ente estaría compuesto por un directorio integrado por un número (no definido en el proyecto) de representantes del Estado provincial y la industria, más un consejo asesor conformado por asociaciones civiles de defensa de los consumidores y representantes de cooperativas de recuperadores urbanos.

Dicho proyecto de ley identifica como sujetos obligados a “productores, envasadores, importadores y fabricantes de materias primas para envases, los fabricantes e importadores de envases, importadores, distribuidores y comerciantes de productos envasados [...]” y promueve las dos alternativas de gestión de envases que ya fueron identificadas como SIG (cuya sigla aquí sería SIGERBA) y DDR. Resulta oportuno apreciar que en este proyecto los programas de gestión de envases y sus residuos (PROGERBA) que deben ser presentados por los sujetos obligados en forma individual o en conjunto pueden incluir, además de la reutilización, reciclado o

...

17 “Gestión Social para la Recolección Diferenciada en la Provincia de Buenos Aires”, presentado en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires el 14 de Junio de 2011 (Expediente D-1597/ 11-12). Autora: diputada Karina Nazabal. <https://mail.google.com/mail/u/0/?pli=1#label/NAZABAL/FMfcgxcllHzXdffHwQcvLVNPrZBZFFsw?projector=1&messagePartId=0.1>.

18 Proyecto de Ley de Gestión Sustentable del Uso de Envases y sus Residuos en la Provincia de Buenos Aires. Autora: diputada Karina Nazabal. Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. Expediente D- 1074/11-12- 0. Accesible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/17-18D4629012017-12-0717-07-05.pdf>.

revalorización, el aprovechamiento energético de los mismos, alternativa que, como se verá más adelante en oportunidad de los debates de proyectos presentados en el Congreso de la Nación, será fuertemente cuestionada por sectores que participan de los RU. Al respecto, un entrevistado que participó de aquel proceso señaló que antes de que el proyecto llegara al recinto para su aprobación, se modificó la versión original determinándose que los programas de gestión de envases y sus residuos (PROGERBA) pueden incluir dicha alternativa, fuertemente cuestionada por ambientalistas, organizaciones no gubernamentales ambientales y el conjunto de sectores que promueven la participación de los recuperadores urbanos en el servicio público de recolección diferenciada.

Con ambas propuestas de ley se buscaba que los RU fueran reconocidos y ocuparan un rol protagónico en los nuevos sistemas de gestión de residuos a establecerse. Inicialmente, los proyectos se aprobaron en la Cámara de Diputados y pasaron a la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Allí, con organizaciones de recuperadores urbanos presentes en varias oportunidades, se aprobaron en las Comisiones de Ambiente y de Asuntos Municipales, Descentralización y Fortalecimiento Institucional, respectivamente en los meses de Julio y Agosto de 2015. El proyecto debía ser tratado por último en la Comisión Asuntos Constitucionales y Acuerdos, pero eso no ocurrió, y como los proyectos tenían fecha de vencimiento en diciembre de 2015, perdieron actualidad parlamentaria. En el mes de mayo de 2016, vuelven a ser presentados a la Cámara de Diputados bajo el número de expediente D1607-16-17. La Comisión de Ambiente lo aprueba en el mes de Octubre de ese año, pero la Comisión de Asuntos Constitucionales recién lo trata en el año 2017. Pese a la presencia de las organizaciones de recuperadores en las dos reuniones mantenidas con los asesores de dicha comisión, no se logró que llegaran a aprobarlo. La Diputada Nazabal concluyó su mandato en diciembre de ese año, sin renovación de su banca. Estas iniciativas legislativas<sup>19</sup> no fueron retomadas por ninguna fuerza política hasta la fecha.

### 1.2.2. LAS TASAS MUNICIPALES

Son varios los municipios de la provincia de Buenos Aires (entre otros, se destacan Tigre, San Martín, San Isidro, Ituzaingó, Lomas de Zamora, Moreno, San Fernando<sup>20,21</sup> y San Miguel) que desde hace pocos años cuentan con tasas por “comercialización de envases no retornables y afines”, en el marco de otras ordenanzas fiscales llamadas comúnmente “ecotasas” o “tasas

...

<sup>19</sup> La misma legisladora también presentó sin éxito a mediados del año 2013 otro proyecto de Ley para que se declarara el oficio del “Reciclador Urbano”.

<sup>20</sup> Ordenanza Fiscal N° 12.210/17 del Municipio de San Fernando. Ejercicio 2018. Capítulo XII Tasa Por Comercialización de Envases No Retornables y Afines, artículos 360, 361 y siguientes.

<sup>21</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8264-2015-02-01.html>.

ambientales”. Uno de los primeros fue Tigre,<sup>22</sup> donde se asignó un valor por cada unidad vendida de aerosoles, PET (aceites/gaseosas), latas, multicapas y pañales descartables, entre otros.<sup>23</sup> La normativa obliga el pago de la tasa a:

- : los titulares de comercios de venta al por menor en hipermercados, con predominio de productos alimenticios y bebidas, en superficies superiores a 500 m<sup>2</sup>;
- : la comercialización de bienes al por mayor de alimentos, en superficies comerciales de más de 2.800 m<sup>2</sup>;
- : la venta mayorista de productos cosméticos de tocador y perfumería, en superficies comerciales mayores a los 2.800 m<sup>2</sup>.

Como por definición las tasas son contraprestaciones económicas que hacen los usuarios por un servicio prestado por el municipio (MORDEGLIA *et al.*, 1977), se hace notoria la necesidad de revelar los costos del daño ambiental que generan los REyE, así como los beneficios de su mitigación, al igual que los costos que deben asumir diferentes actores o agentes económicos para financiar su correcta gestión. Sin embargo, la contraprestación por esta tasa se justifica de manera indirecta en “los servicios municipales de protección ambiental, correspondientes a la implementación de programas de concientización, acopio, reciclado, tratamiento, servicios de recolección diferencial y disposición especial de envases no retornables y material desechable, tales como botellas PET, multicapa, aerosoles, latas y otros envases no retornables de características similares, así como también de pañales descartables” tal como puede verse en el Informe de Tasas Ambientales del Municipio de San Isidro del año 2017.<sup>24</sup> Por esta y otras razones, la Cámara Argentina de Distribuidores y Autoservicios Mayoristas (CADAM) realizó una presentación judicial rechazando estas iniciativas. El Juzgado Civil y Comercial de La Plata (Capital de la provincia) estableció la nulidad de esta tasa impositiva aplicada en Tigre. No obstante, la Secretaría General y de Economía de ese municipio nombra en su portal institucional la mencionada tasa para el período 2019<sup>25</sup> e incluso ofrece un instructivo para informar a los contribuyentes de la

...

22 Ordenanza 3.465/2014 del Municipio de Tigre. Ley tarifaria. Ver Capítulo XXV Título II, Ordenanza Fiscal. Tasa por comercializaciones de envases no retornables y afines, artículo 87. Página 54.

23 Para el año 2014, estos valores fueron fijados por cada unidad en: \$ 0,08 cada lata; \$ 0,16 cada PET; \$ 0,033 por multicapa; \$ 0,08 cada aerosol; y \$ 0,033 por cada pañal.

24 [https://arsi.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/INFORME\\_ARSI\\_TASAS\\_AMBIENTALES.pdf](https://arsi.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/INFORME_ARSI_TASAS_AMBIENTALES.pdf) (consultado el 27/07/20).

25 Portal de la Secretaría General y de Economía de Tigre: <https://ingresospublicos.tigre.gob.ar/>.

operatoria.<sup>26</sup> Como puede advertirse, más allá de la nulidad dictada por el Juzgado provincial, las tasas ambientales se siguen aplicando en los distritos que la tienen. De hecho, el secretario del área de un municipio de la zona norte del conurbano bonaerense no solo expresó en oportunidad de una entrevista para este estudio que dicha tasa estaba vigente y constituía una porción importante de su presupuesto, sino que la recaudación se había ampliado durante el segundo semestre del año 2020 en pleno contexto de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio por la pandemia de Covid 19 (ASPO Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020).

### 1.3. LOS DEBATES EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN (2004-2020)

Ya desde el año 1999 se registran presentaciones al Congreso de la Nación de proyectos de leyes de REyE.<sup>27</sup> Sin embargo, los que con sus respectivos matices y variantes se asemejan al modelo de proyecto elaborado por la comisión público-privada que fuera descrito inicialmente, comenzaron a ser presentados un mes antes de la sanción de la Ley 25.916 en el año 2004. Desde entonces y hasta la fecha, no menos de 20 legisladores presentaron al Congreso Nacional (a través de la Cámara de Senadores o de la de Diputados) proyectos de ley para regir en materia de residuos de envases y embalajes.<sup>28</sup>

Un agudo observador de todo este proceso, quien se desempeñaba como asesor de una institución que busca la promoción del desarrollo de la industria del envase y embalaje, describió las características de esa sucesión de presentaciones y resaltó un cambio significativo en las mismas a partir del año 2014. Según sus propios términos:

Las leyes de REyE se tomaron de afuera. Se vio que los países centrales las comenzaron a aplicar y la vanguardia de los legisladores locales lo tomó.<sup>29</sup> Eran gestos con pocas

...

<sup>26</sup> Ordenanza fiscal. Según Capítulo XXV, artículos 336 al 341.

<sup>27</sup> Exp. D 1843/99 del diputado Francisco García, Exp. D 3017/02 diputada Graciela Gastañaga, Exp. 7646/02 diputado Daniel Esain.

<sup>28</sup> Ello sin considerar los proyectos referidos a un determinado tipo de envase o residuo en particular. Es complejo establecer un número preciso de proyectos presentados en cierto período de tiempo, porque si bien cada vez se identifica con su respectivo número de expediente, con frecuencia se trata del mismo proyecto que al cabo de cierto tiempo es vuelto a presentar por un legislador distinto del autor original para que no pierda “estado parlamentario”.

<sup>29</sup> En efecto, ya con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 19 de noviembre de 2008 se impuso a los países miembros este tipo de legislaciones. Más recientemente se estableció que “Debe introducirse una definición de régimen de responsabilidad ampliada del productor para aclarar que significa un conjunto de medidas adoptadas por los Estados miembros para exigir que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo

probabilidades de éxito, iniciativas de dos o tres legisladores bien intencionados e informados, pero con poco apoyo real para que esto prosperara. Eran ambientalistas o vinculados a alguna ONG que les traía una iniciativa. Llegaba la propuesta al núcleo duro del poder, y no prosperaba. Veías que algunos legisladores decían que sí, pero luego votaban que no. Alguien los ayudaba a cambiar de decisión o por las razones que sean, la ley no prosperó. Veías incluso cierta soberbia en las empresas que tenían que poner guita, y los escuchabas decir esto no va a prosperar, tenemos todo resuelto, esto no sucede [...] Pero empezaron a haber más proyectos y con más frecuencia. Y cuando estaba Capitanich,<sup>30</sup> vimos por primera vez una iniciativa de Ley impulsada por el Poder Ejecutivo desde la Secretaría de Ambiente. Hacen una propuesta que toma en serio el concepto de REP. Llamamos a distintos sectores y empieza a haber movimiento.

El cambio del gobierno nacional de diciembre de 2015<sup>31</sup> no afectó la voluntad del Poder Ejecutivo de impulsar un proyecto de ley semejante al que se confeccionó durante el último tramo de la gestión anterior, aunque ahora se lo promovió desde el ámbito del Ministerio de Producción más que desde el área de Ambiente. Algunos entrevistados resaltaron que dicha continuidad guarda relación con los intereses de la agenda internacional del nuevo gobierno dado que en 2016 el gobierno nacional inició diversas gestiones para profundizar la participación de Argentina en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (CARCIOFI, 2017). Otro autor lo expresa claramente: “Hoy la REP puede convertirse en realidad a raíz de la intención del Gobierno Nacional de ingresar a la OCDE... el interés político que veremos en breve por la aplicación del principio REP –más allá de los legisladores que han presentado sus propios proyectos- vendrá dado por las intenciones de la Argentina de ser parte del grupo selecto de países de la OCDE. Y en este caso, pertenecer tiene sus obligaciones. Y en este sentido, quizá debamos acostumbrarnos a que el diseño y la ejecución de políticas ambientales sean posibles sólo gracias a la presión de organismos internacionales o del mismo mercado, con los pros y contras que esto supone” (TESTA, 2017).

...

del ciclo de vida de un producto incluidas las operaciones de recogida separada, clasificación y tratamiento. Esta obligación puede incluir también la responsabilidad organizativa y la responsabilidad de contribuir a prevenir los residuos y a que se puedan reutilizar y reciclar. Los productores de productos pueden cumplir las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor individual o colectivamente” (Considerando N° 14 de la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, <https://www.boe.es/doue/2018/150/L00109-00140.pdf>, visitado el 26/08/20).

<sup>30</sup> Jorge Milton Capitanich (1964) es un político argentino del Partido Justicialista que estuvo al frente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación entre noviembre de 2013 y febrero de 2015. En ese entonces, la Secretaría de Ambiente y Recursos Renovables (SAyDS) dependía de dicho organismo.

<sup>31</sup> Mauricio Macri del partido Cambiemos asume la presidencia de Argentina en diciembre de 2015.



Sin embargo, a pesar de la singularidad que representa haber sido impulsado desde el Poder Ejecutivo y, a pesar de gozar con la anuencia de diversos sectores, el proyecto presentado (Expediente 6375-D-2016) tampoco fue aprobado. De acuerdo a las opiniones de los especialistas entrevistados para este trabajo, más allá de una variedad de diferencias menores, habría no obstante dos cuestiones fundamentales que motivaron posicionamientos encontrados y que a lo largo de este devenir han dificultado la sanción de una ley en el orden nacional. Los mismos se relacionan con a) el tipo de agentes a quienes se identifica como “sujetos obligados”, lo que genera controversias al interior de los P/E, y b) el tipo de figura jurídica que administraría los SIG, en relación a lo cual habría un homogéneo posicionamiento en el sector de los P/E en torno a su participación en fideicomisos, que se vería contrapuesto con el posicionamiento antagónico de algunos legisladores respecto del rol del Estado; además, en el marco de este debate, un elemento adicional que cobró más fuerza en los últimos años se vincula con el rol de los RU y sus organizaciones.<sup>32</sup> Se analizan a continuación cada una de estas cuestiones.

### 1.3.1. LOS EJES CENTRALES DE LAS DIFERENTES POSTURAS

#### 1.3.1.1. LA PERCEPCIÓN ANTICIPADA DE LOS PROVEEDORES DE MATERIAS PRIMAS

Con independencia de la denominación dada al colectivo que los reúne (“agentes económicos”, “productores”, “envasadores” y que en este trabajo venimos identificando como P/E) y que la misma denominación puede no contener a los mismos actores o no definirlos con igual nivel de detalle, todos los proyectos identifican a cierto tipo de sujetos obligados, quienes asumirán los costos de la gestión de los REyE. Más allá de esas imprecisiones, sí puede advertirse una diferencia sustancial entre los proyectos en este punto y ello atañe a los proveedores de **materias primas** para la fabricación de envases. Es decir, algunos proyectos no solo asignan responsabilidad a los productores de envases y a los envasadores (P/E), sino que, yendo aguas arriba del circuito productivo, pretenden que el adjetivo calificativo de la noción REP también contemple a los proveedores de la materia prima con la que se hacen los envases. Dicha inclusión es relevante en estos proyectos de ley porque esos casos actuarían como *agentes de retención* de los aportes dinerarios que deberán hacer los P/E.

Algunos entrevistados justificaron dicha inclusión por razones operativas, argumentando que así se facilitaría la implementación del cobro, dado que los proveedores de materia prima conforman un grupo reducido y concentrado en comparación con el universo heterogéneo

...

<sup>32</sup> Es probable que los especialistas jurídicos encuentren muchas más diferenciaciones que las que aquí subrayamos, pero consideramos que se trata de matices y no de aspectos sustanciales, tales como los que proponemos abordar.

de P/E. Otros consideraron que la principal razón de la inclusión de los proveedores de materias primas como agentes de percepción anticipada en algunos proyectos de ley, fue promovida por representantes de grandes marcas de bebidas gaseosas y espirituosas aglutinados en una poderosa cámara nacional de bebidas sin alcohol. Esta organización empresarial considera que el mercado consiente la existencia de actores informales, es decir, que operan por fuera de los registros de los mismos organismos fiscales<sup>33</sup> que luego tendrían injerencia en el control del cumplimiento del pago del canon correspondiente por cada envase puesto en el mercado. Desde esta perspectiva, la existencia de un nuevo aporte económico no haría más que beneficiar a esos P/E informales o con parte de su actividad “en negro”, perjudicando a las marcas que se encuentran en regla y que al ser generalmente primeras marcas, suelen tener los precios más altos del mercado, lo que las haría menos competitivas al prever que una parte del aporte económico se trasladará a los precios. Así, carece de importancia que un P/E de gaseosas no declare al fisco todas las unidades de productos que coloca en el mercado, dado que sus proveedores de materias primas ya les habrán retenido el canon correspondiente.

De acuerdo con las mismas fuentes, aunque se trata de la propuesta de un sector muy específico de P/E, la cámara empresarial de la que participan se encuentra a su vez asociada a importantes corporaciones como la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (Copal), que sólo admitirían emitir posicionamientos unánimes y consensuados entre todos sus socios. Uno de los entrevistados lo expresó del siguiente modo:

La UIA no se expide si no es por consenso. El 95 % de la industria está a favor de esta ley y de que el dinero lo pongan los envasadores. Pero el 5%, que son los envasadores representados por COPAL, dice no. Sostienen que están de acuerdo en la existencia de la ley, pero que el dinero lo tiene que poner el fabricante de materia prima, y eso es la percepción anticipada. Ellos dicen que tienen una diferencia impositiva muy grande con las empresas que trabajan en negro y que si se meten en un compromiso impositivo más, la brecha se agranda aún más, y el Estado está fracasando en el control de la evasión. Entonces, que ponga el dinero el fabricante de la materia prima, así no se puede escapar nadie, dado que se lo cobrarían a todos, al que trabaja en blanco y al que trabaja en

...

33 BAZZAN, Gustavo. Impuestos internos. Bebidas alcohólicas: peleas por botellas truchas, contrabando y presión fiscal. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 23 de nov. 2017.

negro. Si, en cambio, el impuesto lo pone el envasador, ARCOR<sup>34</sup> la va a poner, pero las marcas Cuchufrito y Pindonga<sup>35</sup> no.

Quienes se oponen a la figura de la percepción anticipada consideran que: “Un principio rector de la REP es asignar responsabilidad a la entidad en la cadena de abastecimiento con el mayor poder de ejercer influencia sobre el diseño y selección del empaque suministrado al mercado – el productor” (STEPHENSON y FAUCHER, 2018, p. 10). En este sentido, los proveedores de materias primas no tienen incidencia ni responsabilidad en los productos que con la sanción de la ley vayan a gravarse, dado que sencillamente responden a la demanda de quienes son los verdaderos responsables. Como lo expresó un gerente de la Cámara Argentina de la Industria Plástica (CAIP), “ni el fabricante de la materia prima ni el sector transformador que somos nosotros, decidimos con qué tipo de envases se coloca cada producto. Es una decisión corporativa que nos excede por completo. La percepción anticipada no existe en ninguna parte del mundo. Ya se demostró que técnicamente es inviable y aparte generaría una distorsión fenomenal en todo lo que tiene que ver con la provisión de las materias primas” (<http://www.tresmandamientos.com.ar/nota/1598-en-busca-de-una-ley-de-responsabilidad-extendida-del-productor>; <https://www.revistapetroquimica.com/reclaman-una-ley-presupuestos-minimos-la-gestion-envases-rsu/>, ambas visitadas el 28-05-2020).

Sin embargo, en septiembre de 2019, durante los debates de la “Mesa de diálogo: Para una ley federal de envases” realizada en el marco de las Jornadas “Envase y Medio Ambiente” que anualmente organiza el Instituto Argentino del Envase, se sugirió la idea de que, aunque exclusivamente en el caso de los envases hechos con politereftalato de etileno (PET), que precisamente es el material con el que mayoritariamente están hechos los envases de las bebidas gaseosas (único sector promotor de la percepción anticipada), debido a la composición de los

...

- <sup>34</sup> De acuerdo con la presentación de su propio sitio web: “Arcor es un grupo multinacional argentino líder que se especializa en 3 divisiones de negocio: Alimentos de consumo masivo (Golosinas, Chocolates, Helados, Galletas y Alimentos), Agronegocios y Envases. Es la principal empresa de alimentos de Argentina, el primer productor mundial de caramelos duros y el principal exportador de golosinas de Argentina, Brasil, Chile y Perú y, a través de Bagley Latinoamérica S.A., la sociedad conformada con el Grupo Danone para los negocios de galletas, alfajores y cereales en Latinoamérica, es una de las empresas líderes de la región”. (<https://www.arcor.com/ar/quienes-somos>, visitada 29-05-2020).
- <sup>35</sup> Pocos meses antes de esta entrevista, la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner utilizó precisamente las palabras “Cuchufrito” y “Pindonga” para referirse a “marcas que nunca nadie conoció”, pero que habían empezado a proliferar en el mercado de alimentos por su bajo precio, como consecuencia de la gestión del entonces Presidente Mauricio Macri. La nota de Ernesto Tiffenberg en el Diario Página 12 del 25/07/2019 permite contextualizar la referencia: <https://www.pagina12.com.ar/208293-el-aparato-mediativo-detras-de-pindonga-y-cuchufrito>.

actores que participan en el circuito productivo en el mercado local (donde los proveedores de materias primas son un grupo muy reducido y generan un material que es empleado casi totalmente para la fabricación de envases de gaseosas), sí sería posible la percepción anticipada. En palabras de un especialista que participó de esa mesa:

En el PET sí se puede. Es un único material donde el 95% va a envases mientras que el 5% va a fibra poliéster. Y además los fabricantes dicen sí, todos (los envasadores) son mis clientes y este es mi principalísimo negocio. Entonces ahora, en estos días, todos los que estuvimos en contra de la percepción anticipada nos pusimos a pensar cómo sería. Redactamos un agregado al texto de ley que dice: cuando en un sector se llega a un consenso entre todos los participantes, la autoridad de aplicación podrá permitir que el fabricante de materia prima pague y después remita contra los envasadores responsables cuando amerite. Yo adelanto y después, cuando te vendo la materia prima te cobro la percepción anticipada que yo pagué por vos. De esa manera agarran de las bolas a los que están en negro porque todos van al mismo productor del grumo, que es uno solo (DAK). Esto es completamente novedoso, la industria no lo sabe todavía. Hay un 30% de grumo que se importa, que habría que ver. Esa idea quizás destraba la limitación de la industria de las bebidas gaseosas, el núcleo duro de la resistencia.

Hasta el presente, el heterogéneo universo de los E/P aún no logró expresar una posición consensuada y el bloque mayoritario no ha sido capaz de imponerse.

### 1.3.1.2. EL ROL DE LOS RU Y SUS ORGANIZACIONES

Los RU participaron desde el inicio en los debates públicos, pero no fueron objeto de ninguna consideración en los primeros proyectos presentados al Congreso; luego aparecen tangencialmente mencionados como sujetos a ser considerados en el marco del listado de funciones que tendrán a su cargo realizar las autoridades competentes en cada jurisdicción, lo que queda plasmado en redacciones del tipo “Fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de recuperación de residuos”, o “Propiciar la participación de los recuperadores urbanos en las actividades de la gestión de los residuos de envases” o “Promover la inclusión de los recolectores informales de envases, fomentando su registración e integración en el mercado post-consumo”. Sin embargo, también en el año 2016 se presenta un proyecto de ley que representa la máxima vocación por la inclusión de los RU en el rol protagónico del nuevo sistema de gestión, expresando ya en su primer artículo: “establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de envases y sus residuos a fin de prevenir y reducir su impacto sobre el ambiente, partiendo del principio de responsabilidad extendida del productor e **integrando prioritariamente en la gestión integral de residuos de envases a los trabajadores recicladores en forma individual, en cooperativas de trabajo o en cualquier otra forma de**

**asociativismo cooperativo y social**” (Exp. 6910-D-2016, reproducido dos años después como Exp. 3141-D-18, subrayado nuestro).

Dicho proyecto promueve la administración estatal de los SIG [que en este caso se denomina como Sistema integral de gestión con inclusión social (SIGIS)] a través de la creación del “Ente Nacional Administrador de Envases y sus Residuos” (ENAER) con personería jurídica propia y autarquía financiera. Resulta oportuno notar cómo entre las funciones del ENAER el proyecto acota la capacidad de selección de opciones, dado que se le impone que “al momento de la licitación y/o contratación del servicio público de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos, (ENAER) **debe contratar a trabajadores recicladores y/ o a las cooperativas de trabajo conformadas por recuperadores urbanos y debidamente registradas [...]**” en el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Trabajadores Recicladores, que también es creado por este proyecto en el propio ámbito del ENAER (Art. 10º, Inc. J, subrayado nuestro).

### 1.3.1.3. ¿ABONAR POR TODOS LOS ENVASES?

El sistema DDR también es previsto en el proyecto en el que los RU tienen un rol protagónico (Exp. 6910-D-2016). Algunos analistas consideran en este que los sujetos obligados deberán tributar por cada envase que introduzcan en el mercado con independencia del sistema escogido. Un estudio comparativo sobre los proyectos de ley de REyE con estado parlamentario en 2019, sostiene que “Si bien se establece para el sujeto obligado, la opción entre los planes de gestión con inclusión social (SIGIS) y los de DDR, todos los envases deberán hacer un aporte dinerario al Ente. De esta forma se pierde el estímulo para aquellos productores que implementen sistemas de envases retornables (un sistema de menor impacto ambiental) dado que, aunque no sea necesaria la recolección domiciliaria de ese envase (ya que lo devolverá el consumidor al punto de comercialización) deberán pagar por ella” (BILBAO, 2019, p. 29).

Sin embargo, en el intento por corroborar la anterior apreciación, no fue posible encontrar en dicho proyecto la obligatoriedad de realizar un aporte dinerario al Ente por parte de los sujetos obligados que opten por el sistema DDR tal como se afirma. Es más, sobre esta controversia es importante anotar que el artículo sobre el financiamiento no discrimina a los sujetos obligados y viene a continuación del que establece la opción de elegibilidad entre los dos sistemas (SIGIS y DDR) o ambos, y además utiliza el número singular del sustantivo, como si dichas opciones constituyeran una misma gestión. Su redacción literal dice: “Los sujetos obligados del Art. 5º deben financiar los costos inherentes a **dicha gestión...**” (Artículo 15º); pero ello no habilita concluir que todos los sujetos obligados deberán hacer un aporte dinerario al Ente. Sí, en cambio, tal como lo dice, que deben financiar los costos inherentes a la gestión por la que hayan optado (es decir, por “dicha gestión”). Es más, en la sección donde se establecen las infracciones hay dos incisos que indican que sí están exceptuados de tributar los sujetos obligados que opten por el sistema DDR.

En efecto, serán considerados como autores de infracciones muy graves quienes pongan “en el mercado productos envasados sin abonar la cantidad dineraria establecida en el artículo 10° de la presente ley **o que no estén incluidos en un sistema de Depósito, Devolución y Retorno**”, y quienes incumplan “lo determinado en esta ley respecto de lo establecido para la Gestión Integral de Residuos de Envases con Inclusión Social **cuando no se hayan adherido al Sistema de Depósito, Devolución y Retorno DDR**” (Artículo 36, incisos a y c, subrayado nuestro). Es decir, quienes no abonen pero estén incluidos en un sistema DDR no infringen la Ley, ni tampoco lo hacen los que incumplan lo determinado respecto de los SIGIS pero estén adheridos a sistemas DDR.

### COMENTARIOS FINALES

A lo largo de este derrotero se pudo apreciar la existencia de un elevado nivel de consenso para que la gestión de los REyE en el país deje de ser un gasto que realiza el Estado (en parte a través de las contribuciones de los consumidores-generadores), y pase a ser un costo internalizado para los P/E, quienes en definitiva son responsables de colocar envases y embalajes en el mercado. Si bien este estado de cosas constituye una base promisorio, aún no hay acuerdos generalizados respecto a cómo se organizaría ese pasaje ni sobre los rasgos esenciales que tendría el sistema que se imponga.

Más allá de si la génesis del debate local es consecuencia derivada de la masividad del fenómeno cartonero luego de la crisis del año 2001 o de repercusiones internas de acontecimientos que protagonizan otras partes del globo, la resolución que se adopte aquí no debería perder de vista las características particulares del contexto nativo, como lo mencionado sobre la existencia de P/E con la totalidad o parte de su actividad existiendo históricamente fuera de los registros oficiales (lo que implica condiciones desiguales para ese universo), o como sucede en la CABA (y en ninguna otra capital de un país del mundo), la recolección diferenciada y la administración de los centros de clasificación y acopio (denominados Centros Verdes) está exclusivamente a cargo de cooperativas de cartoneros que reúnen a más de 5.500 individuos.<sup>36</sup> En este sentido y como contraste, conviene tener presente que el contexto en el que se establecieron hace más de dos décadas iniciativas REP

•••

<sup>36</sup> Muchos gobiernos locales de ciudades del país y la región (incluso en ciudades de países de otros continentes), vienen implementando políticas que involucran a recuperadores y a sus organizaciones en ciertos aspectos de la gestión de los residuos. Consideramos, sin embargo, que este fenómeno tiene en la CABA características únicas y exclusivas por varias razones que no es posible desarrollar aquí, pero que se sintetizan en el hecho de ser la capital federal (sede del gobierno nacional), con más de 3 millones de habitantes y una superficie de 200 km<sup>2</sup> en donde 12 cooperativas de recuperadores tienen en todo el territorio y a su exclusivo cargo, la recolección diferenciada de los residuos secos o inorgánicos (tanto a nivel domiciliario,

en países de Europa Central se caracterizaba por tener una serie de condiciones que no son fácilmente perceptibles en nuestro ámbito, entre otros: infraestructura y estructuras legales fuertes y estables para apoyar la transformación de sistemas de gestión de residuos complejos y de gran escala, poblaciones que demandan mayores estándares de protección ambiental y salud y bienestar personal, voluntad política de hacer a los P/E responsables por el impacto del ciclo de vida de los productos que producen y venden, compañías multinacionales y nacionales deseosas de intensificar el reto de diseñar e implementar estructuras complejas como alternativa a políticas de residuos gubernamentales intervencionistas (vetos de productos, impuestos verdes, sistemas de depósito/retorno obligatorio) (STEPHENSON y FAUCHER, 2018).

El temprano ejemplo de lo sucedido en la CABA con el Decreto N° 760/2008 y las más recientes creaciones de tasas ambientales municipales en jurisdicciones del AMBA constituyen manifestaciones eclécticas de iniciativas que probablemente seguirán surgiendo a niveles locales ante la falta de un marco legislativo federal de presupuestos mínimos. Su diferencia es tan notable que cuesta justificar su pertenencia a un mismo conjunto, dado que hasta los sujetos obligados son actores distintos: E/P por un lado (CABA), supermercados e hipermercados por otro (municipios del AMBA).

Para los sujetos obligados que no desarrollen sistemas DDR ni establezcan mecanismos como los previstos para reducir las tasas municipales,<sup>37</sup> todos los proyectos de ley contemplan la alternativa usualmente denominada por sus siglas SIG y coinciden en la creación *ad hoc* de un “Ente” encargado de recaudar y administrar el nuevo sistema y de gestionar por sí o mediante la contratación de terceros, la recogida selectiva de residuos reciclables para el

•••

como en grandes generadores y en puntos verdes) y la gestión de 15 plantas de clasificación (Centros Verdes). Cabe mencionar que estas cooperativas son independientes en el modo como comercializan con terceros los materiales reciclables que reúnen, tanto como la organización que se dan para la distribución interna de sus utilidades o decisiones de inversión. Dichas organizaciones reciben del gobierno local un pago para solventar los gastos de las actividades en que se ocupan, mientras que sus miembros (aproximadamente 5.500 individuos) reciben un estipendio mensual (que se denomina *incentivo*) por asistir y/o a ejercer la tarea que realizan y que, con variaciones, históricamente ha oscilado en torno a los 200 dólares americanos.

37 “Los sujetos obligados que establezcan sistemas de acopio en la modalidad de puntos verdes, para la recepción y envío a la adecuada recuperación o tratamiento para reciclado de los productos por ellos comercializados, podrán, previa acreditación de la correcta gestión dada a dichos residuos en el marco de sistemas industriales de reciclaje, solicitar la reducción de la Tasa en la proporción que corresponda a la cantidad y tipo de material recibido y reciclado, conforme la reglamentación que oportunamente dicte el Departamento Ejecutivo Municipal” (Artículo 182 de la Ordenanza Fiscal N° 9112 del año 2020 del Municipio de San Isidro, [https://arsi.gob.ar/pdf/ordenanzas/ORDENANZA\\_FISCAL\\_2020.pdf](https://arsi.gob.ar/pdf/ordenanzas/ORDENANZA_FISCAL_2020.pdf) visitada 5/08/2020).

cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización que oportunamente sean fijados. Las diferencias se determinan en relación a su carácter estatal, semiestatal o privado.

Las opciones que promueven la estatización consideran que ello implicaría un ahorro significativo en gastos administrativos al utilizar las estructuras existentes en los gobiernos locales. Quienes la objetan sospechan que tal situación sería permeable a las urgencias políticas de los municipios y los nuevos fondos terminarían siendo empleados para afrontar gastos ajenos a los principios del cuidado ambiental y argumentan que hay ventajas al optar por la recaudación y organización por parte de un ente privado, dada la distancia que puede tomar de las otras necesidades de la comunidad mientras se aboca a sus objetivos específicos.

Además de las vicisitudes y posiciones en disputa respecto del carácter estatal/privado del Ente, la discusión implícita se relaciona con el alcance de la responsabilidad de P/E: ¿debe ser sólo financiera? o ¿financiera y operacional total? Es probable que desde la perspectiva y racionalidad de los P/E la opción exclusivamente financiera fuera deseable solo si se les garantizara que no les serán asignados costos generales de operación de todo el sistema de gestión de residuos más allá de lo que les corresponda por la recuperación de sus envases y embalajes específicos. Para las jurisdicciones con vocación demostrable por llevar a cabo una gestión integral de los residuos, que contemple la minimización de lo que se genera y que a la fecha tengan servicios de recolección selectiva y plantas de clasificación y que además hayan avanzado con programas de inclusión social para RU, quizás bastaría con que la responsabilidad de los P/E fuese sólo financiera. Es decir, cambiaría la responsabilidad sobre el financiamiento de la gestión de los REyE sin que necesariamente otras transformaciones deban darse simultáneamente. En gran medida, desde esta lógica se entiende el Decreto N° 760 de la CABA, una de las pocas ciudades del país con las características arriba mencionadas. Y sin embargo, a través de AUREA, ese Decreto (que como se dijo está vigente, pero no se aplica), intentó ser descalificado.

Las objeciones a la percepción anticipada están basadas en argumentos que eximen de la responsabilidad sobre aspectos claves de la fabricación de envases y embalajes a proveedores de la materia prima necesaria para su elaboración tanto como en las dificultades de orden práctico que tendría su implementación en cada rubro o para cada tipo de envase y embalaje. El cuestionamiento se basa en que, por ejemplo, la industria petroquímica no puede calcular el destino final en que se convertirá la materia prima que comercializa y mucho menos podría hacerlo cuando el comprador de su producto es un distribuidor que intermedia con el P/E. Sin embargo, la posibilidad de que ello no se imponga como requisito general ni se excluya completamente sino que se practique solo para cierto tipo de REyE, pareciera allanar el camino del consenso en el vasto sector de los P/E.

Otro aspecto controversial es el lugar que ocuparían las organizaciones de los RU en la prestación de estos servicios. Cualquiera sea el caso, la actividad de los actores que participen en el entramado vinculado a los circuitos del reciclaje (RU, acopiadores, P/E), pero cuya práctica se encuentra por fuera de los registros oficiales y participan en lo que suele



denominarse como economía informal, no debería ser ignorada en las nuevas reglas de juego que se establezcan. Los propósitos de inclusión social junto a los procesos de formalización de actores que participan del encadenamiento productivo ligado al reciclaje no es óbice para planificar el aumento del reciclaje y el establecimiento de pautas de eficiencia.

Una ley de envases no solo implica la REP. Si bien es una legislación que plantea una modificación sustancial de cara a financiar el reciclaje, también es esencialmente un instrumento para el cuidado del ambiente. A través suyo deberían promoverse beneficios para los P/E que introduzcan criterios de eco-diseño en sus envases. Al introducir criterios contributivos relacionados con la cantidad y tipo de materiales con que estén elaborados los envases y no solo con la cantidad de unidades puestas en el mercado, se estimula el diseño de envases más livianos y se dejen de usar envases superfluos, incentivando a que se utilicen solo los recipientes y embalajes necesarios para cumplir con las normas referidas a la comercialización de mercaderías. De igual modo, la mejora en las condiciones de trabajo y de vida de los RU y de los acopiadores por un servicio que ya vienen desarrollando sin incentivos adicionales, sería otra dimensión insoslayable de una ley.

En Argentina existe una gran cantidad de individuos dedicados a la recolección de reciclables (ya sea como cuentapropistas independientes u organizados en cooperativas) y pequeños y medianos emprendimientos vinculados a su valorización. El pasaje de responsabilidad contributiva de los consumidores-generadores a los productores-envasadores es entonces una oportunidad para proyectos que impliquen mejora ambiental con integración social.

#### AGRADECIMIENTOS

*Los autores agradecen el apoyo financiero al proyecto “Ambiente, industria e inclusión social. Encadenamientos productivos ligados al reciclaje de residuos sólidos urbanos en el conurbano sur” (Convocatoria 2014 MINCyT CIN-CONICET PDTS N° 594). Agradecen también a los evaluadores anónimos del artículo por sus enriquecedoras apreciaciones y sugerencias.*

#### REFERENCIAS

ALTERINI, Atilio A. Responsabilidad civil ambiental. In: GOZAINI, Osvaldo (compilador). *Responsabilidad ambiental*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1999.

ÁLVAREZ, Raúl N. *La basura es lo más rico que hay. Relaciones políticas en el terreno de la basura. El caso de los quemeros y los emprendimientos sociales en el relleno Norte III del CEAMSE*. Buenos Aires: Dunker, 2011.

BILBAO, Consuelo. Ley de Envases, un debate que lleva más de 20 años en el Congreso. In: *Informe Agenda Ambiental Legislativa 2019, Análisis de proyectos de Ley clave para el debate en el Congreso de la Nación*. Buenos Aires: Círculo de Políticas Ambientales (comp.), 2019, p. 26-29.

BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica, 2004.

BUSSO, Mariana. *Los trabajadores informales y sus formas de organización colectiva. Un estudio en ferias de la ciudad de La Plata (2001-2003)*. 2004. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/02/2004busso.pdf>.

CAFFERATTA, Néstor. Ley 25.675 General del Ambiente, Comentada, Interpretada y Concordada. *Revista Antecedentes Parlamentarios*, Buenos Aires, La Ley, s/c, N. ° 4, mayo, 2003.

CANOSA USERA, Raúl. *Constitución y medio ambiente*. Buenos Aires: Dykinson, 2000.

CARCIOFI, Ricardo. *Argentina se postula para ingresar a la OCDE*. Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Buenos Aires, julio, 2017. Disponible en: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/argentinaocde.pdf>.

DIMARCO, Sabina. *Entre el trabajo y la basura: Socio-historia de la clasificación informal de residuos en la Ciudad de Buenos Aires (1870-2005)*. 2010. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales) – Universidad de Buenos Aires, 2010.

FALBO, Aníbal. *Derecho ambiental*. La Plata: Librería Editorial Platense, 2009.

GARCÍA MINELLA, Gabriela. Ley general del ambiente. In: JIMENEZ, Eduardo (coord.). *Derecho ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio)*. Buenos Aires: EDIAR, 2004.

GORBÁN, Débora. *Formas de organización y espacio. Reflexiones alrededor del caso de los trabajadores cartoneros de José León Suárez*. 2005. Tesis (Maestría) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2005.

GORBÁN, Débora. *Las tramas del cartón: Trabajo y familia en los sectores populares del gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Gorla, 2014.

GURRIERI CASTILLO, Jorge L. *Del reclamo por el derecho a trabajar al Servicio Público Cogestionado Sobre el proceso de formalización de los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires (2002-2016)*. 2020. Tesis (Maestría en Políticas Sociales y Urbanas) – Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2020.

GUTBERLET, Jutta *et al.* *Waste picker organizations and their contribution to the circular economy: Two case studies from a Global South Perspective*; MDPI AG, *Resources*, Basilea, v. 6, n. 4, p. 1-12, dec. 2017.

GUTIÉRREZ, Ricardo. *Avances hacia la gestión integral de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, Talleres Trama, 2015.

HERNÁNDEZ VIDAL, Augusto. Responsabilidad extendida del productor. Una introducción con enfoque en el manejo de residuos sólidos. *In: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.

HERRERO, Félix. *El tratamiento de los residuos sólidos urbanos en localidades de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa, 2003.

JIMÉNEZ, Eduardo. *Los derechos humanos de la tercera generación*. Buenos Aires: EDIAR, 1997.

LANDAU, Matías. Gobernar Buenos Aires. Gestionamos, no hacemos política. *Revista Anfibia*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín, S/F. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/gestionamos-no-hacemos-politica/>.

LOPERENA ROTA, Demetrio. *Los principios del derecho ambiental*. Madrid: Civitas, 1998.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo. Análisis del artículo 41. *In: DALLA VÍA, Alberto; GARCÍA LEMA, Alberto M. (directores). La constitución reformada y sus normas reglamentarias*. Nuevos derechos y garantías. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2008.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo. Derecho ambiental constitucional. *Revista de Derecho Público, Derecho Ambiental*, n. 1, 2009.

MALDOVAN BONELLII, Johanna. *Del Trabajo Autónomo a la Autonomía de las Organizaciones*. La Construcción de Asociatividad en las Cooperativas de Recuperadores Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires, 2007-2012. 2014. Tesis (Doctorado) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014.

MATTERI, Agustín; NASSI, María Candela. *Principios específicos de derecho de residuos post-consumo*. Los envases (mimeo, S/D).

MOLINA, Nadia. *Los intermediarios de materiales reciclables: Dimensiones de su rol en el subsistema del reciclaje en Quilmes*. 2017. Tesis (Maestría en Ambiente y Desarrollo Sustentable) – Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2017. Disponible en: [https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/835/TM\\_2017\\_molina\\_015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/835/TM_2017_molina_015.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

MORDEGLIA, Roberto M. *et al. Manual de finanzas públicas*. Buenos Aires: Editorial AZ, 1977.

PAIVA, Verónica. *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada sobre la recolección informal*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

PERELMAN, Mariano. *El cirujeo en la ciudad de Buenos Aires. Etnografía de la supervivencia*. 2010. Tesis (Doctorado) – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010.

PÍREZ, Pedro; GAMALLO, Gustavo. *Basura privada, servicio público*. Buenos Aires: CEAL, 1994.

PORTUGHEIS, Alexander. *Las institucionalidades emergentes de tres cooperativas de reciclado del Cono Sur (2010, 2015): Coop. Cooassis de Brasil, Coop. NuevaMente y Coop. Nuestro Ambiente Limpio de Argentina*. 2020. Tesis (Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2020.

SABSAY, Daniel Alberto; ONAINDIA, José Miguel. *La Constitución de los argentinos*. Buenos Aires: Errepar, 2000.

SARANDÓN, Faustina; SCHAMBER, Pablo. Fortalezas, debilidades y oportunidades de la política de gestión diferenciada de residuos para grandes generadores del Área Metropolitana de Buenos Aires (2013-2017) ¿Promoción del reciclaje inclusivo o más de lo mismo? *Revista GAPP. Nueva Época*, [S.L.], n. 21, p. 61-79, Mayo-Octubre 2019. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10559>.

SCHAMBER, Pablo. *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: SB, 2008.

SCHAMBER, Pablo. De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Lanús, Ediciones de la UNLa., Año 2, n. 3, p. 148-177, Julio-Diciembre 2012.

SCHAMBER, Pablo; SUAREZ, Francisco. A diez años del reconocimiento de los cartoneros en Buenos Aires (2002-2012). *Revista Realidad Económica (IADE)*, Buenos Aires, n. 271, p. 102-132, oct./nov. 2012.

SHAMMAH, Cinthia. *El circuito informal de los residuos. Los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires: Espacio, 2009.

SORROCHE, Santiago. *Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos*. Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires. 2016. Tesis (Doctorado) – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/6019>.

STEPHENSON, Derek; FAUCHER, Isabelle. *Estudio comparativo de legislación y políticas públicas de Responsabilidad Extendida del Productor – REP – para empaques y envases*, Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo. S/c: Fondo Multilateral de Inversiones, Grupo BID, 2018.

SUÁREZ, Francisco. *Actores sociales de la gestión de los residuos sólidos de los municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz*. 2003. Tesis (Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2003.

SUÁREZ, Francisco. *La Reina del Plata*. Buenos Aires: Sociedad y Residuos. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

TESTA, María Eugenia. Residuos y responsabilidad extendida del productor ¿ahora sí? *PuntoVerde Blog*. Disponible en: <https://puntoverdeblog.net/2017/08/10/residuos-y-responsabilidad-extendida-del-productor-ahora-si/>. Visitado el 01-07-2020.

VILLANOVA, Nicolás. *Cirujas, cartoneros y empresarios*. La población sobrante como base de la industria papelería (Buenos Aires, 1989-2012). Buenos Aires: CEICS-Ediciones RyR, 2015.

VOMMARO, G.; MORRESI, S. Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, [S/L]. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, v. 8, n. 2, p. 375-417, noviembre 2014.

VOMMARO, G.; MORRESI S.; BELLOTTI, A. *Mundo PRO*. Anatomía de un partido fabricado para ganar. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2015.

#### OTRAS FUENTES

Cuadernillo Proyecto de ley de presupuestos mínimos para la gestión de residuos de envases, 2004: 7.

Círculo de Políticas Ambientales (2019): Informe del Taller “La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes” realizado el 1/10/19 en la CABA. Disponible en: <http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Taller-REP-CPA.pdf>.

**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:**

SCHAMBER, Pablo Javier; TOGNETTI, Mariana Paula. Controversias en torno a la sanción de iniciativas legislativas para la gestión de los residuos de envases y embalajes en países en desarrollo: reflexiones a partir del caso argentino (2003-2019). *Revista Direito GV*, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, e2117. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202117>

*Pablo Javier Schamber*

ANTROPÓLOGO. INVESTIGADOR INDEPENDIENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS (CONICET) EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES. DOCENTE-INVESTIGADOR DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES DE LANÚS Y ARTURO JAURETCHÉ.  
*pjschamber@hotmail.com*

*Mariana Paula Tognetti*

ABOGADA ESPECIALISTA EN DERECHO AMBIENTAL.  
*tognettimp@gmail.com*