

Nuevo Proyecto de Reciclaje: Hacia un País más Limpio

A través del proyecto de ley Marco para la Gestión de Residuos y Responsabilidad Extendida del Productor, se busca implementar en el país nuevas políticas de reciclaje a través del concepto: “el que contamina paga”. Sin embargo, aún quedan asuntos pendientes como aumentar el rol de las municipalidades y los consumidores en esta materia.

El manejo de residuos puede producir importantes costos ambientales, sociales y económicos. De acuerdo a las últimas estimaciones (año 2009) en Chile se generaron 16,9 millones de toneladas de desechos, de los cuales 6,5 millones de toneladas correspondieron a municipales y 10,4 millones a industriales¹.

Si bien en el último tiempo se ha avanzado mucho en materia de disposición final de residuos domiciliarios, es poco lo que se ha hecho en términos de promover la valorización de los mismos. Esto porque, salvo algunas excepciones, ha habido escaso esfuerzo por parte de los municipios para prevenir la generación de residuos y promover su valorización, lo que se suma a un mercado de recuperación y reciclaje (formal e informal) que ha tenido un desarrollo insuficiente.

A raíz de lo anterior, la tasa de valorización de residuos en Chile alcanza apenas un 10% de los desechos sólidos², cifra muy inferior al 50% de los residuos municipales que se estima podrían ser valorizados, lo que permitiría reducir su envío a sitios de disposición final y mejorar el desempeño ambiental del país.

En este contexto, el Ejecutivo ingresó al Congreso en septiembre último el proyecto de ley Marco para la Gestión de Residuos y Responsabilidad Extendida del Productor, que tiene como objeto

incorporar la valorización de los residuos como un elemento primordial en la gestión de los residuos sólidos y generar mecanismos que permitan aumentar los niveles de reciclaje que actualmente se disponen.

Para lo anterior, propone instrumentos de gestión ambiental en materia de residuos, siendo el más importante de ellos la responsabilidad extendida del productor (REP), ya que implica que aquellos que generan productos prioritarios³ deberán hacerse cargo de éstos una vez terminada su vida útil. De esta manera, se promueve el diseño de elementos que prolonguen su funcionamiento y, al mismo tiempo, se incentiva la reutilización y valorización cuando ya no puedan ser utilizados, formalizándose así, en definitiva, el mercado de reciclaje.

El proyecto de ley REP

El proyecto de ley -conocido como proyecto REP- tiene por objeto generar mecanismos que permitan aumentar los niveles de reciclaje de los desechos, para lo cual establece el marco jurídico para la gestión de residuos e introduce la responsabilidad extendida del productor (REP).

El proyecto crea dos instrumentos de gestión destinados a prevenir la generación de residuos, que podrán ser gestionados por el Ministerio del Medio Ambiente: la certificación, rotulación y etiquetado y los sistemas de depósito y reembolso. Explicita además las obligaciones de generadores, gestores, importadores y exportadores de residuos.

Lo más importante del proyecto es, sin duda, la instauración de la REP, un régimen especial de gestión de residuos que implica que los productores de productos prioritarios deben cumplir con ciertas obligaciones⁴. Éstas incluyen el registrarse, organizar y financiar la gestión de residuos, cumplir metas de recolección y valorización a través de sistemas de gestión y asegurar que el tratamiento de aquellos elementos recolectados se realice por gestores autorizados. Serán ellos los encargados de que los residuos pasen por un proceso de tratamiento, entendido como operaciones de valorización (que incluye la reutilización, reciclaje o valorización energética) o eliminación.

En este sentido, la iniciativa introduce el concepto de “el que contamina paga” y “de la cuna a la tumba”, donde el productor es responsable de que el producto, una vez terminada su vida útil, cumpla con las metas de reciclaje que establecerá el Ministerio de Medio Ambiente, así como otras obligaciones asociadas. Entre estas últimas se cuentan el etiquetado, la información a ciertos actores del costo de la gestión de los residuos, el diseño e implementación de estrategias de comunicación y sensibilización

y el diseño e implementación de medidas de prevención en la generación de residuos.

Para la elaboración de las metas y obligaciones accesorias, que se realizará por Decreto Supremo, el proyecto señala que se considerará el impacto económico y social de las mismas y se contemplarán consultas a organismos públicos competentes y privados y una etapa de consulta pública. La propuesta deberá ser revisada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y podrá ser reclamable ante los Tribunales Ambientales. Las metas deberán ser revisadas al menos cada cinco años.

El cumplimiento de las obligaciones que emanan de la REP deberán ser cumplidas mediante sistemas de gestión, individuales o colectivos, que estarán a cargo de implementar un plan de gestión. En el caso de tratarse de sistemas colectivos, éstos deberán hacerse mediante la constitución o incorporación a una persona jurídica que no distribuya utilidades entre sus asociados, que será responsable ante la autoridad, sin perjuicio que cada productor será responsable en proporción a las metas que le sean aplicables. Además deberán cumplir con ciertos requisitos para garantizar que se cumplen los objetivos de la REP y evitar conductas que atenten contra la libre competencia.

El proyecto establece mecanismos de apoyo a la REP para su efectiva implementación, incluyendo programas de educación ambiental, la creación de convenios e incorporación de las municipalidades y el establecimiento de un fondo concursable para éstas. Además, reconoce y potencia la función de los recicladores de base, establece obligaciones para distribuidores y comercializadores -de aceptar sin costo la entrega de residuos que comercialice- y señala la obligación de los consumidores de entregar el residuo de los productos prioritarios en los puntos de recolección.

Se insta también un registro que utiliza la plataforma del existente Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, con objeto de conocer a los obligados al cumplimiento de la ley y que, por su parte, los productores sepan qué sistemas de gestión se encuentran autorizados y con qué gestores contratar. A su vez, el registro tendrá los resultados de la gestión de residuos, permitiéndose así verificar el cumplimiento de las metas establecidas por la autoridad.

Finalmente, el proyecto de ley establece un régimen de sanciones cuya fiscalización corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente, proponiéndose faltas leves, graves y gravísimas; con sanciones que van desde una amonestación, hasta multas por 10.000 unidades tributarias anuales y la prohibición de vender el productor prioritario.

Comentarios al proyecto

El proyecto REP va en la línea correcta y es claramente una mejor solución a la disposición de residuos sólidos domiciliarios que la propuesta de "impuestos verdes" incluida (aunque posteriormente desechada) en la reforma tributaria aprobada el año pasado en el Congreso. Es importante señalar que la iniciativa también tiene como objetivo dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por la OCDE en la materia, las cuales son indicadas en el documento "*Environmental Performance Reviews. Chile, 2005*".

La consideración de elementos como el principio "el que contamina paga", que establece expresamente que el generador de los residuos se hace responsable de ellos durante toda la cadena desde su creación hasta su valorización o eliminación, pudiendo hacerlo él directamente o a través de terceros, y que va de la mano con la información correspondiente al consumidor final del cobro de una suma de dinero con objeto de destinarla a la gestión ambiental del producto -lo que se informa, entre otros elementos, mediante la boleta- es un avance importante, ya que establece responsabilidades claras y fiscalizables respecto del proceso completo desde la generación hasta la disposición de los residuos.

Otro aspecto que se estima adecuado es la jerarquización en el manejo de los residuos, debiendo en primer lugar evitar o reducir la generación de residuos; luego reutilizar (uso de un material ya utilizado como insumo en el proceso productivo que le dio origen); posteriormente reciclar (el residuo es transformado en un nuevo producto); en caso de no ser posible, otorgarle valoración energética (uso del residuo como combustible); y finalmente, y en caso que ninguna de las operaciones anteriores pueda ser realizada, eliminar (disponer definitivamente de tales residuos en los lugares autorizados por ley).

Así, tanto éstos como otros elementos de la iniciativa hacen que el proyecto REP amerite ser apoyado. Sin perjuicio de lo anterior, existen algunas observaciones específicas que puedan poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos del proyecto y que debieran ser perfeccionados en el transcurso de su tramitación. En particular, falta incorporar obligaciones exigibles para los consumidores y regular de mejor manera el rol de las municipalidades, así como revisar los límites regulatorios de decretos supremos y reglamentos, las obligaciones impuestas a distribuidores y comercializadores y los montos de las sanciones, entre otros.

Los grandes ausentes: Municipios y consumidores

El REP es una de las herramientas más utilizadas en la prevención, minimización, reutilización y reciclaje de residuos sólidos en casi una treintena de países. Sin embargo, solo podrá ser verdaderamente exitosa si se alinean los incentivos y se compromete la participación de todos los actores involucrados en la generación y disposición de los residuos. Es así como en la experiencia internacional se ha complementado la REP estableciendo incentivos al reciclaje por parte de los consumidores -vía políticas de "pay as you throw"- e instaurando la obligatoriedad de participación de los Municipios.

En relación a la contribución activa de la ciudadanía, el proyecto de ley señala que todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto prioritario en un punto de recolección establecido por el respectivo sistema de gestión. Sin embargo, no hay ningún mecanismo para hacer exigible esta obligación que garantice que los consumidores finales contribuyan efectivamente al proceso de valorización de residuos, lo que explica que el 90% de los residuos sólidos domésticos terminen actualmente en el relleno sanitario. Se requiere, pues, de incentivos reales para que a nivel de hogares se realicen acciones, como la separación de residuos entre valorizables y no valorizables y la entrega separada de aquellos, siendo éste un requisito fundamental para el buen funcionamiento del sistema. Tampoco el proyecto establece sanciones para quien no entregue los productos prioritarios en un punto de recolección.

Para dar real cumplimiento al principio "el que contamina paga", es imprescindible revisar la exención del pago de derechos de aseo para viviendas que tengan un avalúo fiscal igual o inferior a 25 UTM, así como la facultad de exención otorgada en la actualidad a las Municipalidades y a su vez establecer incentivos para la valorización de desechos. Hoy el 70% de los chilenos está exento del pago por la basura que genera, y no hay límite a la cantidad dispuesta de residuos. El reciclaje requiere seleccionar, lavar y apilar, lo cual generalmente es visto como un costo. Sólo en la medida que los hogares perciban que también tiene un costo el botar la basura habrá incentivos para un mayor reciclaje.

La activa participación de las municipalidades es otro pilar fundamental para lograr mejorar la gestión de los residuos, por cuanto son ellas las que tienen la función exclusiva y privativa de recolección de desechos sólidos domiciliarios⁵. Si no forman parte de la cadena de valorización de desechos, ésta no tendrá el efecto deseado e impedirá el cumplimiento de las metas establecidas para los fabricantes de productos prioritarios.

Pues bien, el proyecto no establece estímulos claros y precisos para que dichas personas jurídicas de derecho público realicen una recolección selectiva de productos prioritarios por lo que se hace necesario generar no solo incentivos específicos, sino que también obligaciones claras para las Municipalidades de participar del proceso de recolección de productos prioritarios. Es interesante al respecto, citar lo señalado en el informe del Ministerio del Medio Ambiente en el sentido que "actualmente, la gran mayoría de los municipios limitan su gestión a la disposición final de los residuos a través de contratos con empresas privadas o mediante manejo propio. En general, dichos organismos no han manifestado una disposición concreta para el manejo integral de sus residuos y buscan, por lo general, eliminarlos sin considerar estrategias como fomentar la prevención de su generación o su potencial valorización. Asimismo, los contratos de disposición final, muchas veces desincentivan las iniciativas de reciclaje, debido a que los costos por tonelada son menores mientras más aumente la cantidad dispuesta."

Otro elemento a considerar es que los municipios son en rigor los "dueños" de la basura, de modo que podrían ver en este proyecto una oportunidad de negocio y cobrar a los gestores por la recolección selectiva un precio demasiado elevado (cercano al costo de la multa). Lo anterior amerita evaluar alguna regulación tanto respecto del rol que debiera cumplir los municipios en la promoción de la recolección selectiva de residuos, como del cobro que realizaría a los gestores para entregarles los residuos valorizables.

En este contexto resulta indispensable, primero, introducir modificaciones a las bases de licitación de los servicios de recolección, transporte y traslado de residuos domiciliarios de modo que los municipios puedan exigir la recolección selectiva de residuos reciclables. Lo anterior podría ser aplicable una vez vencidos los contratos actuales o incluso podría promoverse una renegociación anticipada. La licitación de basura separada de los residuos reciclables podría realizarse por los municipios en forma conjunta, por ejemplo, a nivel regional, para aprovechar las economías de escala en el proceso de recolección de residuos domiciliarios.

Un segundo aspecto importante es que cabría regular la tarifa cobrada por los municipios a los sistemas de gestión, de modo de evitar que su condición de único dueño de los residuos domiciliarios (monopolio) se traduzca en un cobro abusivo que encarezca su valorización. Ambos roles -definir nuevas base de licitación de recolección selectiva y regulación tarifaria- debieran ser ejercidos por la Superintendencia de Medio Ambiente, quien además tendría que fiscalizar su cumplimiento.

Cabe señalar que si bien los municipios podrían requerir de recursos adicionales para financiar los contratos de recolección selectiva, el presupuesto fiscal ya contempla algunas partidas específicas destinadas a cubrir iniciativas relacionadas al manejo de residuos sólidos domiciliarios. Es el caso de las transferencias de capital a Municipalidades (Programa de Mejoramiento de Barrios) y la Provisión Programa Residuos Sólidos, ambos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), cuyos recursos suman \$ 16.400 millones en el presupuesto 2014. No obstante, sería deseable formalizar estos recursos y definir guías para su uso efectivo, basado en experiencias exitosas como las que han mostrado algunos municipios en el fomento del reciclaje y la concientización de la población (entre ellos, La Granja, Ñuñoa, Peñalolén y Vitacura).

Otros perfeccionamientos

Las metas de recolección y valorización de los residuos se establecerían mediante decretos supremos dictados por el Ministerio del Medio Ambiente. Lo anterior merece un estudio acabado de la existencia y disposición de desechos sólidos por producto prioritario en consideración a que, de acuerdo a documentos del propio Ministerio y la CONAMA, no se tiene información fidedigna en la materia por lo que en la actualidad se trabaja en base a meras estimaciones, aún bastante inexactas. Así, para establecer metas que digan relación con la realidad nacional debiera realizarse un estudio serio sobre la materia incluyendo a los actores más importantes, pudiendo incluso evaluarse la posibilidad de conformar un Consejo Consultivo que defina una línea de base confiable y determine las metas por categorías y subcategorías de materiales.

En cuanto a las obligaciones asociadas, preocupa que se le esté asignando un exceso de atribuciones al Ministerio para exigir medidas específicas en materia de etiquetado, información, comunicación y prevención. En efecto, pareciera suficiente con el establecimiento de metas y la posterior fiscalización para que cada sector se organice de la mejor manera para cumplir con lo exigido.

Por su parte, se obliga a los distribuidores y comercializadores de productos prioritarios que tengan una superficie suficiente (criterio que no está definido en el proyecto) a aceptar sin costo la entrega de residuos de productos prioritarios que comercialicen por parte de los consumidores y de entregarlos a título gratuito a los gestores. Esta disposición es de alto costo para los distribuidores y comercializadores, que estaría obligando a disponer en forma gratuita de un espacio con elevado costo de oportunidad, y que podría significar cargas económicas adicionales derivadas de la mantención y contención del riesgo sanitario que ello conlleva (acumulación de suciedad, acopio de residuos peligrosos, etc.).

Las multas establecidas también deberán ser discutidas, dado que resultan bastante onerosas considerando que no existe daño directo a la salud de las personas ni al medio ambiente y que no se relacionan con la realidad económica particular de cada sector. Preocupa además cómo se aplicaría la sanción a cada integrante de un sistema colectivo que comete infracción, pues no sólo se estaría en presencia de una responsabilidad por hecho ajeno, sino que la negligencia del gestor podría incluso significar la prohibición de todos los productores asociados a vender dichos productos prioritarios, lo que parece a todas luces injustificado y excesivo.

Conclusiones

El proyecto de ley REP representa sin duda un avance importante en materia ambiental pues mejora la gestión de residuos al incluir una política destinada a promover la prevención, minimización, reutilización, reciclaje y recuperación energética. El principal mecanismo que incorpora este proyecto para promocionar la valorización de residuos es la Responsabilidad Extendida del Productor, donde el productor es responsable de la organización y financiamiento de la gestión de productos comercializados en el país que sean definidos como prioritarios.

Reconociendo las bondades del proyecto, resulta imprescindible perfeccionarlo durante su tramitación en el Congreso con el fin de promover una participación activa tanto de los municipios como de los consumidores finales, lo que permitirá viabilizar y profundizar los objetivos que se han planteado. Adicionalmente, se requiere introducir algunas precisiones que mejoren el diseño de esta política.

En breve...

- El nuevo proyecto de ley busca generar mecanismos que permitan aumentar los niveles de reciclaje a través de la gestión de residuos e introduciendo la responsabilidad extendida del productor (REP).
- La política que se quiere implementar es que “el que contamina paga” y así generar que el fabricante sea responsable del producto hasta que complete su vida útil. Para ello deberá cumplir metas de recolección y valorización a través de sistemas de gestión. Se incorporan además obligaciones asociadas para productores y otros actores.
- Esta iniciativa significa un gran avance, sin embargo, algunos puntos tendrán que ser perfeccionados en su tramitación; tales como incorporar obligaciones exigibles para los consumidores y regular de mejor manera el rol de las municipalidades, entre otros.

¹ "Informe del Estado del Medio Ambiente 2011" elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente.

² "Primer Reporte sobre Manejo de Residuos Sólidos en Chile" de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

³ Se entiende por producto prioritario cualquier sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor establecida en el proyecto. De acuerdo al proyecto de ley, los productos prioritarios sujetos a la REP son aceites lubricantes, aparatos eléctricos y electrónicos, incluidas las lámparas o ampolletas, diarios, periódicos y revistas, envases y embalajes, medicamentos, neumáticos, pilas y baterías, plaguicidas caducados y vehículos.

⁴ Se entiende por productor quien enajena un producto prioritario por primera vez en el mercado nacional; enajena bajo marca propia un producto prioritario adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor; o importa un producto prioritario para su propio uso profesional. Es importante señalar que en el caso de los envases y embalajes, el productor es quien introduce en el mercado el bien de consumo ya envasado o embalado.

⁵ La gestión de residuos domiciliarios - recolección, transporte y disposición de los residuos generados en los hogares por actividades domésticas- corresponde de forma exclusiva a la respectiva municipalidad. Dicha función municipal se encuentra establecida en primer lugar en la ley 18.695, que establece que entre las funciones privativas de las municipalidades se encuentra el aseo y ornato de la comuna y que para el cumplir sus funciones, entre las que se encuentra la recolección de los residuos domiciliarios, pueden celebrar convenios con otros órganos de la administración del Estado y otorgar concesiones para la prestación de ciertos servicios municipales. Otras normas, como el DFL 725 que aprobó el Código Sanitario, también establecen expresamente que corresponde a las Municipalidades la gestión de la basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana, mientras que el DL 3063 del año 1979 que establece la Ley de Rentas Municipales, instituye la posibilidad de cobrar derechos de aseo así como cobrar por la recolección de basura. Así, de las normas ya señaladas se puede apreciar que la gestión de los residuos domiciliarios en la actualidad corresponde exclusivamente a las municipales, sin perjuicio de la existencia en la práctica de programas como los denominados "puntos limpios", o de la función que ejercen los recolectores de ciertos residuos, siendo éstos principalmente relativos a cartones, plásticos, latas y revistas.