

Comité Operativo Ampliado que participa en la elaboración del Decreto Supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de Envases y Embalajes
Quinta reunión 25 de enero de 2019, 09.00 a 11.00hrs.
Hotel Plaza San Francisco

1. Introducción

El jefe de la Oficina de Economía Circular del Ministerio del Medio Ambiente, Sr. Guillermo González, expone la agenda de la reunión y todo el trabajo realizado por la oficina en estos meses (reuniones y visitas en terreno).

Se informa al Comité que, por petición de la Ministra del Medio Ambiente se llevará a cabo una participación ciudadana temprana en regiones (Iquique, Valparaíso, Santiago, Concepción, Punta Arenas) entre el 11 de marzo y el 12 de abril; se realizarán dos sesiones más del Comité Operativo Ampliado y una tercera para ver el anteproyecto final después de su publicación (15 de marzo, 5 de abril y 10 de junio), por lo que se aplazará el anteproyecto de Decreto de metas hasta el 31 de mayo.

Se da comienzo a la discusión sobre los temas de la agenda de manera individual. Se advirtió que lo que en ella aparece son definiciones preliminares sujetas a eventuales modificaciones.

2. Comentarios de los participantes a la presentación

Relación entre sistemas de gestión y municipalidades.

El Sr. Guillermo González aclara que se continuará con el tema presentado en la sesión anterior, con el fin de explicar de mejor manera lo presentado. La ley establece en el artículo 25, inciso 1, que los Sistemas de gestión “**podrán**” celebrar convenios con las municipalidades [...], destinados a la [...] recolección selectiva”, la palabra “podrán” conlleva a una serie de complejidades. En varios países los municipios están obligados a prestar ese servicio y a convenir con los sistemas de gestión, pero en el caso de Chile no es así. Además, las municipalidades podrán ejecutar dichos convenios directamente o a través de terceros, caso en el que deberán someterse a lo prescrito en el artículo 24, es decir, realizar una licitación abierta, con contratos con duración máxima de 5 años. Así, si el municipio quiere prestar él el servicio, pero a través de un tercero, entonces tiene que someterse a la misma exigencia que tiene el sistema de gestión para la contratación de un gestor, que es a través de una licitación pública. Entonces, los posibles esquemas de relación entre los sistemas de gestión, municipios y recolectores son:

1. El sistema de gestión llega a un convenio con un municipio, el municipio contrata por medio de licitación a los gestores, pero el sistema de gestión es quien pague directamente a los gestores, en función de lo que está acordado.
2. El sistema de gestión contrata directamente a un gestor y llega a un convenio con un municipio, pero el que paga al gestor es directamente el sistema de gestión.
3. El municipio decide llevar a cabo la recolección por sí mismo, con sus camiones y funcionarios. El sistema de gestión tendrá que tener un contrato con el municipio y pagarle por la recolección.

Otro antecedente al contexto es el art. 30, inc. final que indica que "La función privativa de aseo y ornato de las municipalidades no podrá ser invocada para impedir el manejo de los residuos de productos prioritarios por parte de los sistemas de gestión".

¿Cuál es el problema? Que se requiere que los sistemas de gestión accedan al territorio para dar cumplimiento a la ley. El "podrán" nos lleva a que ese acuerdo puede no darse y eso significa que las municipalidades, en relación con los sistemas de gestión, se paran en una posición donde dicen "puedes convenir conmigo o no", lo que se traduce en "acceder a los materiales o no". Pero el sistema de gestión sabe que tiene que acceder a ese material y por lo tanto hay una situación en que los municipios pueden levantar ciertas exigencias, que no necesariamente se condicen con el cumplimiento de la meta. Por ejemplo: "quiero que en mi municipio el sistema de gestión pase todos los días a recoger los residuos". El municipio tiene mucho más poder de negociación.

Lo que nosotros planteamos en la sesión anterior es: Determinar condiciones para la recolección. establecer condiciones del servicio y frecuencias, que es lo que el municipio puede exigir. Esto con el objeto de asegurar que exista un acuerdo entre el municipio y el sistema de gestión.

Todo esto se complejiza aún más cuando existen varios sistemas de gestión, porque se podría generar: Competencia ineficiente en zonas de recolección simple, carencia de recolección en zonas de recolección compleja, dificultad para comunicar a ciudadanía ante múltiples esquemas distintos, y conflictos con las municipalidades. Se puede generar que ante la ausencia de condiciones, el municipio pueda hacer competir a los sistemas de gestión y venderse al mejor postor, lo que puede llevar a una escalada de precios que pagaremos nosotros.

Lo que hemos planteado acá es asignar una unidad territorial a los sistemas de gestión, no darle a los municipios la posibilidad de hacerlos competir, entonces proponemos que las unidades territoriales se determinen en base a una propuesta de las municipalidades y que se terminen definiendo entre los sistemas de gestión y el ministerio en base a la propuesta. La asignación debiese cumplir un orden de prelación: lo ideal es que si hay más de un sistema, ellos definan como distribuirse el territorio y que eso se informe al Ministerio, lo único que se exige es que los 346 municipios deben estar cubiertos. Si no se llega a acuerdo, el Ministerio realizará una subasta y en el peor de los casos se designarán aleatoriamente. Por último, en el supuesto en que hay dos sistemas de gestión y uno está compuesto por los productores que ponen en el mercado solo el 20% de los materiales y el otro el 80%, la idea es que cuando lleguen a acuerdo se dividan el territorio en lo correspondiente a su participación en el mercado (20 y 80 %), para poder obtener el porcentaje de los materiales.

Como sabemos que no siempre va a ser perfecto, se evaluó que pueda existir un esquema de compensación entre los sistemas de gestión, donde lo que se plantea es que se pueden transar pero a un precio equivalente a la tarifa por tonelada, con el objeto de no tener "toneladas rehenes", que encarezcan dicha transacción.

Se da la palabra al comité.

- a) Sr. José Hevia
 - Plantea que en el caso 1, antes de que hubiese competencia entre dos o más sistemas de gestión, no habría una colisión de normas que amerite buscar un encuentro o una solución, existiendo el artículo 25 y 30 inciso final, que son claros en el sentido de que el municipios están vedados de invocar su función para impedir el ingreso de los sistemas de gestión. No ve el riesgo. Indica que es distinto cuando hay dos sistemas de

gestión porque ahí el municipio puede decir “no puedes entrar, porque tengo un convenio donde ya repartí esto y tú llegaste tarde”, por ejemplo. Pero en el solo hecho de su función no es suficiente y no veo el conflicto, no veo la colisión de normas en el “podrán” y en la prohibición que tiene el municipio.

Sr. Raglianti: según lo vemos nosotros, no queremos dejar a discrecionalidad de quien interprete esa norma, cuándo se impide el manejo.

Sr. González agrega: qué significa “impedir el manejo”, lo que tratamos de hacer aquí es volverlo objetivo. . Porque yo sistema de gestión llevo al municipio y le digo esto es lo que voy a hacer, entonces si me dice yo no te voy a dejar entrar porque esto no me es suficiente, ahí hay algo concreto, de impedir el manejo, sino de lo contrario el impedir el manejo es una nebulosa.

Sr. Raglianti: admite una negociación entre el sistema de gestión y el municipio que nosotros queremos prevenir.

- Sr. Hevia: Claro, pero la norma es clara y dice que no podrá ser invocada para impedir el manejo de los residuos de productos prioritarios, es decir le está quitando el producto prioritario a los municipios.

Sr. Raglianti: De acuerdo, pero es que entonces, si uno interpreta esa disposición literalmente, lo que se hace es que se está empoderando al sistema de gestión y el sistema de gestión podrá decir te pago un peso para que tú me permitas entrar y el municipio estaría obligado a aceptarlo y eso tampoco nos parece razonable.

- Sr. Hevia: Puede ser desde un punto de vista político, de evitar contingencia, pero desde un punto de vista de interpretación legal, extrañamente alguien te va a interpretar en sentido contrario, aquí la disposición es clarísima y le está quitando y en la historia de la ley debe ser clarificador en este sentido. No sé si el Ministerio está encargando un estudio en este sentido, porque si buscamos una solución por evitar algo político, esto en algún momento te puede gatillar el no llegar a ningún acuerdo.

b) Sr. Isidro Pereda

- Hay un tema de libre competencia, considerando lo que acaban de mencionar, que tiene que ver con los 3 puntos presentados. Yo acojo el tema de que los estándares ayudan a hacer que las negociaciones queden más estandarizadas, pero la problemática viene con el punto 3 de eso, es decir, cuando tú necesariamente tienes que hacer eso, sin poder hacer los otros dos anteriores.

Sr. Gonzalez, la ley es súper clara en ese sentido, y lo vimos, dice podrán ejecutar dichos convenios directamente, esa es la figura 3.

- Sr. Pereda: El tema es que existan las 3 posibilidades y que no te cierres solamente a una, si la mayor problemática es cuando tú te ves en la alternativa 3, sin necesariamente tú poder ejercer en las otras dos, es decir, tú tienes que llegar a acuerdo con los municipios, con sus camiones, sin posibilidad de tener una licitación con un tercero de manera de poder hacer que la recolección sea costo eficiente, esa es la mayor problemática que nosotros vemos. Acogemos el tema de la frecuencia.

Sr. González: tomo el punto. Desde el punto de vista de la libre competencia, tienes toda la razón. Lo que me cuesta ver es cómo cuadrarnos eso con lo que ya establece la ley.

Sr. Raglianti: ahí pensaría que uno puede ir a la fiscalía nacional económica, si existe esa prohibición de entrar por parte de las municipalidades...

Sra. Phillips: lo ideal es evitar levantar barreras artificiales a la entrada por comportamiento de las municipalidades.

Sr. Raglianti: desde el momento que la municipalidad ya tiene el manejo de sus residuos y puede decidir si lo hace por ella misma o contratando un tercero, no nos queda mucho espacio para intervenir.

c) Sr. Alejandro Navech.

- Siempre hemos estado preocupados de que el convenio con las municipalidades pudiese ser una alternativa para seguir manteniendo la concentración tradicional en el retiro de la basura. Nos parece muy bien que la licitación esté aprobada por la por el TDLC como resguardo a que no se invente cualquier cosa. Pero también creemos que ese tipo de licitación solo debe ser vinculada a retiro y transporte y dejar de hablar de recolección, dado que para poder generar un sistema de retiro y transporte, esto va a tener que ir a grandes plantas de separación y clasificación, y se necesita que estas plantas compitan entre sí, porque si se vinculan a convenios de integración vertical con las municipalidades, lo que vamos a tener ahí es que la municipalidad va a realizar un convenio por todo (retiro, transporte y clasificación). Lo que proponemos es que el convenio solo incorpore retiro y transporte y que los sistemas de gestión liciten a estas grandes plantas para que efectivamente se pague el valor correcto por clasificación automática y compitan entre sí, para que después el sistema de gestión les diga dónde ir a valorizar.
- Las licitaciones debiesen tener una tarifa estándar, para que no se cobre lo que se quiera, es ahí donde la fiscalía debiese determinar un procedimiento.

d) Sra. Susana Albarracín.

- ¿Se ha pensado alguna opción de vincular directamente a una industria con un municipio?

Sr. González indica que eso sería un sistema de gestión individual y que la ley lo tiene considerado.

e) Sr. Alejandro Smythe

- Quiero recordar que los municipios, a propósito de la función privativa, no incorporan el reciclaje. Es bueno recalcarlo, porque se genera confusión.
- Echo de menos el uso de herramientas que incorporen la recolección segregada.
- Los derechos de aseo que están establecidos en la ley de rentas municipales, que uno debe cobrarle a los vecinos, se construyen con los costos directos e indirectos de todo el sistema de gestión de recolección, por tanto no es tan fácil poner un sobreprecio, si ese fuese el temor, el problema está en que no se cobran y como no se cobran hay una tentación a que lo pague "moya".
- Persiste la duda respecto a la naturaleza jurídica de este sistema y cómo se va a dar la interacción.
- Respecto a los convenios, viendo las licitaciones, falta una definición de qué se entiende por convenio y cuáles son sus contenidos.

- f) Sr. Jaime Cataldo
- La primera observación es que en la presentación se habla de municipalidad y también se deben considerar las asociaciones.
 - Nosotros no tenemos una imagen de que vamos a pedir un precio que no sea de mercado, lo importante sería que si se van a poner restricciones a las municipalidades o asociaciones, también se haga lo mismo con las empresas privadas que van a actuar como gestores.
 - En el caso nuestro, vamos a intentar ser un organismo gestor y estamos realizando todos los estudios que nos permitan conversar con el sistema de gestión con datos empíricos y así llegar a un acuerdo.
 - No hay que descuidar la posibilidad de que no exista acuerdo, y que ahí el rol del Ministerio va a ser clave.
 - Una asociación que quiera actuar como gestor, puede hacer la recolección y también la clasificación, no hay nada que lo impida, lo distinto es la valorización y esto debe quedar claro, porque ahí sí se encarece el sistema.

Línea Base

Lo que vamos a presentar es la ecuación que como denominador tiene el total puesto en el mercado y en el numerador lo valorizado. Porque, como ya dijimos, la meta de recolección será igual a la de valorización.

1. Denominador.
Lo puesto en el mercado es todo lo que se produce en Chile más lo que se importa menos lo que se exporta de envases vacíos (importación y exportación directa) más lo que se importa menos lo que se exporta de envases llenos (importación y exportación indirecta). Las fuentes de información las pueden encontrar en la presentación.
2. Numerador.
Cuánto es lo que se está valorizando y cuánto es lo que se podría valorizar mañana con la capacidad instalada. Tenemos 3 fuentes de información, que pueden verse en la presentación, lo que permite llegar a los números por material que se presentan.

Se da la palabra al comité.

Sr. Huerta: Falta cartón para bebidas.

Sra. Casanova (MMA): explica que no se encuentra porque aún está en análisis.

Sra. Soto: ¿Se descontó del papel y cartón los diarios, periódicos y revistas?

Sra. Casanova indica que sí se descontaron ya que no corresponden a envases y embalajes.

Sra. Martínez indica que para esto sí se puede tomar el reporte REP/RETC ya que se declaran de manera separada diarios, periódicos y revistas.

Sr. Isidro Pereda: la exportación e importación indirecta son extremadamente difíciles de encontrar, por las confusiones que pueden generar las partidas arancelarias.

Ustedes indican que no hay cartón para bebidas en el no domiciliario, porque es despreciable o porque no encontraron dato?

Sr. Pereda indica que se debe ser cuidadoso con los datos, ya que si bien pueden cuadrar los grandes números, al momento de ir al detalle y de querer establecer metas por material se dificulta con la información existente.

Sr. Navech: en las capacidades se debe tener en cuenta que se debe hablar de la capacidad técnica instalada, ya que van a existir empresas que no tengan a disposición toda esa capacidad para procesar. Es importante determinar cuánto de todo lo importado va para envases y embalajes. Estas cifras deben ser consensuadas por todos y lo que ANIR pide es que sea este valor (línea base) el que se considere para partir.

Sr. Segal: me preocupa la importación indirecta porque tiene un gran impacto en los números, en el caso de los plásticos es casi igual a lo que se produce en el país.

Sra. Casanova: una de las acciones en este proceso de validación de datos del año 2017, es poder consultar a expertos acerca de los supuestos que se utilizaron para el cálculo.

Sr. Matte: En el papel y cartón hay que hacer un doble click, ya que solo hay capacidad de valorización para cartón, papel diario, papel blanco y cartulina y cada proceso es distinto.

Sr. Estay indica que lo mismo ocurrirá con los metales.

Sra. Martínez: recopilando todo lo que se ha dicho; este tema tiene tal complejidad que los datos los vamos a obtener durante los primeros años de operación, por lo mismo, propongo plantear un tiempo de marcha blanca y de aprendizaje para poder ver cifras reales. Más que pensar en metas de números, tenemos que pensar en metas de crecimiento.

Sra. Soto consulta si están disponibles los estudios, se le indica que sí a través de SINIA.

Envases reutilizables-retornables.

Sr. González explica que se está considerando como envase reutilizable, a un envase que es reutilizado para comercializar el mismo producto para el cual fue utilizado en su primer uso y la gracia de reutilizar es que prevenimos la generación de residuos.

Las metas REP generan un cierto incentivo al uso de envases reutilizables, pero es bastante acotado y queremos incentivar más que esto ocurra. Cabe recordar que estamos hablando de envases primarios. Sabemos que en la operación de una planta industrial hay un montón de envases reutilizables, pero queremos enfocarnos en el envase primario.

Hay 3 agentes que participan al momento de querer promover el uso de reutilizables:

- Productor: si no hay productor de envases retornables, no existe este tipo de envase.
- Comercializador: si en caso hipotético, un supermercado decide no recibir este tipo de envases, entonces el consumidor no podrá comprar.
- Consumidor: es quien tiene el poder de decisión de adquirir este tipo de envases, independiente de si está la opción de venta y recepción de estos envases.

Estamos trabajando en una estrategia para incentivar al productor y comercializador. Las 4 alternativas a proponer para el productor son:

- Opción por defecto: el envase retornable es como cualquier otro envase.
- Opción "a la Belga": los envases retornables no están sujetos a REP.
- Opción "incentivo a la inversión": es igual a la anterior, pero con una exención parcial de la obligación de un determinado productor cuando van a introducir envases retornables. Lo que planteamos es que si un productor tiene un producto retornable, ese producto no estará afecto a metas. Pero si la empresa solo produce envases one way y quiere incorporar retornables, deberá realizar una solicitud, con un análisis ambiental, donde por un periodo determinado (temporal) obtiene una reducción de su meta, más o menos equivalente a la cantidad de residuos que dejó de generar en función de la adopción de los envases reutilizables.
- Opción "neumáticos adaptada": reutilización es igual a la valorización, pero se considerará un factor de ajuste.

Se explican las ventajas y desventajas de cada opción.

Para el caso de los comercializadores, las opciones son:

Generar una obligación asociada de recepción de envases reutilizables:

- Para puntos de venta de cierto tamaño.
 - Para envases de productos que correspondan a sus proveedores.
- a) Sr. Oscar Huerta
 - El envase retornable después de los usos va a tener que reciclarse, entonces se puede tratar como producto REP normal.
 - La deseabilidad de que sea retornable, depende del beneficio ambiental.
 - b) Sr. Jose Domingo Ilharreborde
 - Quiero hacer una separación entre el retornable de plástico y de vidrio. Para el caso del plástico, Chile es un ejemplo de retornabilidad, pero está demostrado que cuando se implementa el régimen REP, este tipo de envase baja en el mercado, por lo que me parece que esto debiese mover entre la opción 3 o 4. Tengo dudas, eso sí, con la temporalidad de esto, ante la decisión de cambiarse a no retornable.
 - En el caso del vidrio, es el mercado el que ha decidido no seguir usando envases retornables.
 - c) Sra. Nathalia Silva
 - Muy alineado con lo que dice Domingo. En AB es algo que hemos discutido mucho, sobre todo para que no decaiga este tipo de envases por la implementación de la REP.
 - El envase retornable es un activo y considerándose como tal no debería estar dentro de la línea base de residuos, este se debe adecuar a la opción que se elija.
 - Estamos de acuerdo con los modelos de incentivo y más aún hacia los comercializadores
 - d) Sra. Marcela Godoy
 - Tiene razón lo que dice Óscar, en términos de que el retornable terminará siendo un residuo, pero hay que considerar la variable regional con el tema del transporte, porque si medimos bajo el enfoque de ciclo de vida, debe ser considerado en el impacto.

- Con respecto a la recepción de este tipo de envases y de establecer un espacio para aquello en los supermercados, me preocupa que el supermercado pueda optar por esto o puntos limpios.
- e) Sra. Susan Holzapfel.
- Respecto al tema de la huella de carbono y la logística, debiese aumentar si se quiere tener más retornables, porque los productores tienen que ir a retirar más veces por el sobre stock que se puede producir, ya que el espacio disponible es limitado.
 - Efectivamente, los productores de este tipo de envases son dos empresas grandes, por lo que el incentivo es mayor. Para los pequeños esto no ocurre.
 - Se podría pensar en un envase único retornable, ya que no puedo comprar una bebida CCU con envase de Coca-Cola.
- f) Sr. Alejandro Navech.
- A ANIR, le hace sentido de que la reutilización este dentro de la valorización, pero deben evaluar de que esto no sea solo para envases primarios, sino que también secundarios y terciarios.
- g) Sr. Marcos Segal
- Cuando un envase retornable se considera domiciliario, se debe tener en cuenta que cuando se convierte en residuos estará en el lado no domiciliario.

Envases de servicio

El Sr. González explica que son los vasos de pizza, torta, café, entre otros. Lo que se propone es contar con una lista que aclare qué es y qué no un envase de servicio. El productor es el comercializador.

- a) Sra. Marcela Godoy.
- Yo creo que lo principal es establecer por el punto de generación, si compro algo en la calle no es domiciliario, pero si compro por delivery si es domiciliario, porque llega a mi casa.
 - Lo que se ha realizado en otros países es optar por lo compostable.
- b) Sra. Susan Holzapfel
- Algo del punto anterior. ¿Quién va a establecer quién paga la retornabilidad y la administración de esto?
 - Por la dificultad que existe hoy para la valorización de este tipo de envases, debiese pensarse en preferir un tipo de material. Además es imposible contabilizar cuanto se vende en este tipo de envases, por lo que proponemos que no debiesen contabilizarse en la REP por la dificultad de valorización.

Sr. González: esa es una pregunta clásica de la REP. "Tengo algo que no se puede reciclar entonces cómo le pongo meta de reciclaje" .Bueno, es que –justamente- si no pongo la meta, no hago nada y genero una ventaja competitiva respecto a los otros que sí están afectos a una meta.

- c) Sr. Isidro Pereda
- Yo tomo lo que dice Susan de que pareciera no ser la mejor opción la incorporación de este tipo de envases de servicio en la REP.

d) Sr. Marcos Segal

- Cuando dices que los envases no son valorizables, no es así, lo que ocurre es que las empresas de reciclaje no tienen la necesidad de utilizarlos, pero si se mejoraran las tecnologías, perfectamente lo podrían hacer.

e) Sra. Mariana Soto.

- ¿Qué sucede con el E-commerce?

3. Cierre

A las 11.00h se cierra la reunión.

Fechas de la próxima reunión:

- 15 de marzo 2019
- 5 de abril 2019
- 10 de junio 2019
- Horario: 09.00 a 11.00 hrs.
- Lugar: Por definir.