

Potencialidades da Economía Circular para o desenvolvemento sustentábel e inclusivo
en países de América Latina. POTENCIAL

PROPUESTA DE MODELOS DE NEGOCIO CIRCULARES PARA EL SECTOR DE LOS AEE

ARGENTINA

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1.SÍNTESIS DE PAÍS: DAFO | 3 |
| 2.IDENTIFICACIÓN DE MODELOS /ACTIVIDADES / ESTRATEGIAS DE ECONOMÍA CIRCULAR PARA EL PAÍS..... | 7 |
| 3.IDENTIFICACIÓN DE LOS PRE-REQUISITOS / CONDICIONANTES PARA QUE LOS MODELOS PROPUESTOS TENGAN ÉXITO | 9 |
| 4.DISCUSIÓN DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PAÍS FRENTE A LOS PRE-REQUISITOS | 10 |
| 5.DERIVACIÓN DE RECOMENDACIONES / POLÍTICAS PARA DEFINIR UNA ESTRATEGIA DE CIRCULARIDAD ADECUADA..... | 11 |

Esta publicación se ha realizado con el apoyo financiero de la Xunta de Galicia. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva del grupo ICEDE de la USC y no refleja necesariamente la opinión de la Xunta de Galicia

1. SÍNTESIS DE PAÍS: DAFO

Análisis DAFO

El análisis DAFO (Debilidades – Amenazas - Fortalezas - Oportunidades) es una herramienta que suele utilizarse para identificar líneas estratégicas en el marco de una planificación. En la misma se conjuga la búsqueda de los "puntos fuertes" y "puntos débiles" internos de la organización, territorio o sector sobre el que se desea actuar, con el estudio de las oportunidades y amenazas de su entorno, con el objeto de definir una estrategia de desarrollo.

Esta herramienta sirve no solo para planificar sino también para evaluar que la estrategia definida ofrezca resultados satisfactorios en función de los problemas identificados en la fase de diagnóstico. Dicha evaluación puede realizarse entonces ex ante, para definir las líneas estratégicas o verificar su adecuación; de forma intermedia, para valorar la pertinencia y coherencia de los programas una vez que se encuentran en curso; y ex post, para comprobar el grado de adecuación de los resultados de la estrategia con respecto a los objetivos trazados en la evaluación ex ante ^[1].

Debilidades

La primera carencia identificada es la falta de disponibilidad de información clara y sistemática sobre generación, recolección y tratamiento de RAEE en el país. Las escasas fuentes de datos existentes se encuentran dispersas y son poco fiables, debiéndose recurrir con frecuencia a estimaciones realizadas en base a promedios internacionales que no necesariamente reflejan la realidad específica del territorio.

En segundo lugar, de acuerdo con la normativa existente en la actualidad a nivel nacional, los RAEE continúan siendo considerados como AEE hasta ser desmantelados o desarmados. Esta particularidad origina en la práctica una problemática legal vinculada al movimiento de los AEE/RAEE entre jurisdicciones. En el momento en el que el AEE pasa a ser considerado RAEE, no es sólo la autoridad municipal quien debe gestionarlo, sino que interviene obligatoriamente el Ministerio Nacional para habilitar el movimiento interjurisdiccional. Esto es así ya que una vez que el AEE se rompe o desmantela aparece la competencia regulatoria sobre residuos peligrosos por las sustancias que en ellos se encuentran (p. ej., los COP). Esta consideración es de gran relevancia para la aplicación de esquemas de responsabilidad extendida, si se toma en cuenta el elevado nivel de interdependencia e interacción entre la Ciudad de Buenos Aires y las municipalidades que conforman el Área Metropolitana que la rodea.

En tercer lugar, las recientes crisis económicas motivadas por el fracaso del modelo de apertura financiera (2018) y por la pandemia de COVID-19 (2020) han condicionado fuertemente la capacidad de las instituciones públicas para impulsar políticas públicas destinadas a incrementar la circularidad en el sector de los AEE. En este sentido, se conjugan una fuerte caída en los recursos disponibles del Estado para destinar a infraestructura y promoción sectoriales para la EC, con la acuciante necesidad de priorizar el gasto y las transferencias sociales destinados a paliar los efectos del fuerte aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia.

En cuarto lugar, en materia de Fomento de la economía circular existen 3 competencias legales estatales que a priori se pueden identificar: materia ambiental, materia de desarrollo económico y comercio. En materia de desarrollo económico y comercio tanto el estado federal como los estados provinciales pueden dictar normativa de fondo, y dentro del ámbito provincial existe autonomía, mientras que si las actividades ejercidas en virtud de leyes provinciales traspasan las fronteras jurisdiccionales también la actividad deberá ceñirse a la normativa nacional, en ese sentido muchos estados provinciales dictaron normativa para regular los RAEE, sin embargo por la cuestión de la Inter jurisdiccionalidad y por el diseño constitucional del país toda la normativa que implique cuestiones ambientales queda supeditada al sistema por el cual las leyes nacionales deben dictar los presupuestos mínimos de normativa de fondo mientras que las provincias deben también dictar normativa de fondo y de procedimiento. En ausencia de normativa federal las normas provinciales sobre el ecodiseño, responsabilidad extendida del productor, y gestión RAEE pierden operatividad.

Por último, la fuerte concentración poblacional en grandes núcleos urbanos implica una elevada presión sobre los sistemas de recolección y gestión de residuos, que deriva en la existencia en el país más de 5.000 basurales a cielo abierto, una cifra que de cuenta de la magnitud del problema socio-ambiental a resolver.

Amenazas

Se identificaron numerosos riesgos o amenazas, principalmente vinculados con las características particulares del ciclo económico argentino, la estructura productiva/empresarial y el contexto político nacional.

Con respecto a la primera cuestión, los desequilibrios estructurales de la economía argentina suelen propiciar el estallido de crisis crónicas, las cuales además de impactar negativamente sobre la capacidad de subsistencia de amplios sectores de la población, podrían impedir que tanto las políticas públicas de promoción como las iniciativas privadas innovadoras destinadas a incrementar la circularidad en el sector de los AEE

puedan sostenerse en el tiempo. En particular, las pautas de consumo se encuentran condicionadas en un grado elevado por la restricción del ingreso disponible de las familias, lo que dificultaría en gran medida la aplicación de estrategias en las que la mayor circularidad implique un aumento de los precios al consumidor (ya sea por escasez de determinadas materias primas secundarias, aumento de los costes de logística, incremento del coste financiero vinculado al mayor riesgo de las inversiones, etc.).

En cuanto a la estructura productiva/empresarial, el elevado componente importado del sector AEE en Argentina implica que una parte considerable de la cadena productiva (incluyendo las fases de diseño) se encuentra emplazada fuera del país, disminuyendo considerablemente el poder de acción de las políticas públicas locales sobre la estrategia global de las firmas multinacionales que controlan los eslabones clave. Por otra parte, a nivel local se trata de sectores industriales vinculados principal (pero no únicamente) al ensamblado de componentes, los cuales conforman una fuente relevante de puestos de trabajo formales con remuneraciones relativamente elevadas. Como consecuencia, deberá prestarse especial atención a los impactos sobre el mercado laboral de cualquier política que implique un cambio sustancial en las pautas de consumo y/o producción de AEE.

Por otra parte, el incipiente sector de remanufactura y reacondicionamiento surgido en parte de la “economía popular” de gestión y disposición final de RAEE, que conlleva la obligación de ser gestor de residuos peligrosos genera la paradoja de que este sector trabaja en parte dentro de la economía sumergida y en parte dentro de un mercado con regulaciones que surgen de compromisos internacionales, pero la confusión entre ambos modelos dificulta la consolidación del sector.

Por último, el elevado nivel de polarización política podría atentar contra la generación de los consensos necesarios para la implementación de políticas y la modificación de la normativa existente, especialmente en los casos que requieren de la cooperación entre jurisdicciones administradas por fuerzas políticas distintas.

Fortalezas

El estudio también dio cuenta de varias particularidades locales que ofrecen ventajas para la implementación de una estrategia de promoción de la circularidad en el sector de los AEE.

En primer lugar, resulta evidente que existe una mayor consciencia entre representantes de organizaciones del tercer sector, del ámbito académico, de organismos

internacionales y de las instituciones públicas sobre la importancia de realizar avances hacia una correcta gestión de los RAEE en Argentina y, en particular, sobre la necesidad de implementar de estrategias vinculadas a la EC en distintas fases de la cadena de los AEE.

En segundo término, debido en parte a los condicionantes materiales derivados de las crisis crónicas descritas previamente, existe en el país cierta tradición de aprovechamiento innovador de los recursos limitados, especialmente en el ámbito universitario y los organismos de investigación y desarrollo, y en distintos sectores de la denominada “economía popular”.

En tercer lugar, más allá de las limitaciones mencionadas en los apartados previos, existe en el país una industria de ensamblaje de AEE la cual podría y debería ser considerada como una parte central en la estrategia de EC para el sector.

Por último, si bien se trata aún de un fenómeno de reducidas proporciones que debe continuar desarrollándose, resulta un dato alentador que algunas cooperativas y empresas de gestión de RAEE hayan incorporado recientemente a sus tareas algunas actividades de reparación y reacondicionamiento de AEE para su posterior reventa.

Oportunidades

Paradójicamente, algunos de los condicionantes vinculados con el contexto económico mencionados previamente como amenazas, podrían en ciertas condiciones dar también lugar a oportunidades para el desarrollo de una estrategia de circularidad en el sector AEE. Al tratarse de productos con un elevado componente importado, los precios no ajustan a la baja en momentos de crisis, lo que desincentiva aún más su reposición y podría operar como un factor impulsor de la extensión de su vida útil. En este sentido, el incentivo de las actividades de reparación y reutilización locales podrían ofrecer una alternativa relevante considerando la restricción crónica de divisas del país.

Por otra parte, las actividades informales de gestión de residuos se han ido constituyendo en una estrategia de supervivencia de los sectores populares frente a los vaivenes del ciclo económico. En las últimas décadas se ha incrementado notoriamente el nivel de organización y legitimación social de las/os trabajadoras informales vinculadas a la gestión de residuos, en particular mediante la conformación de cooperativas de recicladores urbanos. Como consecuencia, existen sinergias entre los objetivos sociales y medioambientales que podría desarrollar una estrategia integral de EC aplicada a la gestión circular de los RAEE.

Finalmente, se observó como una posible oportunidad la existencia de un relativo consenso general a nivel de las distintas fuerzas políticas sobre la necesidad de avanzar en la legislación de la responsabilidad del productor (REP) sobre la totalidad de la vida útil de los AEE puestos en el mercado.

^[1] Para más detalles, se recomienda:

https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-8

2. IDENTIFICACIÓN DE MODELOS /ACTIVIDADES / ESTRATEGIAS DE ECONOMÍA CIRCULAR PARA EL PAÍS

De acuerdo con la síntesis realizada en el apartado 1, tratar de identificar, a partir de las siguientes actividades / modelos de negocio adecuados para el país.

| ACTIVIDADES / MODELOS DE NEGOCIO | BREVE DESCRIPCIÓN |
|--|---|
| 1) Eco-diseño | <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar el concepto de eco-diseño en los planes de estudio de los institutos superiores técnicos y tecnológicos - Generar incentivos fiscales para la adquisición de componentes adecuados al ecodiseño para el ensamblaje de AEE |
| 2) Diseño para extensión de la vida de los AEE | <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar investigación científica que permita optimizar la gestión integral de los RAEE, desarrollar buenas prácticas y reducir riesgos. |
| 3) Actividades de reparación | <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar enseñanza y desarrollo de capacidades vinculadas a la reparación y mantenimiento en todos los niveles educativos y en los programas públicos de capacitación para el empleo - Impuesto a las ganancias reducido para personas físicas y jurídicas cuya actividad principal sea la reparación - Fortalecer la imagen positiva de productos reparados o de segunda mano mediante campañas a tal efecto |
| 4) Actividades de remanufactura | <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la elaboración de acuerdos logísticos entre empresas productoras/ensambladoras de AEE y las cooperativas de gestión de RAEE, respecto de la recuperación de partes y componentes |

FABRICACIÓN / PRODUCCIÓN AEE

| | | |
|-------------|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Articulación con centros de transferencia de conocimiento para expandir los Know How ya desarrollados - Fortalecer la imagen positiva de productos reparados o de segunda mano mediante campañas a tal efecto |
| | 5) Actividades de fabricación de componentes y partes | <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar fiscalmente la remanufactura y fabricación sostenible |
| | 6) Extensión de garantías, mantenimiento y reparación | <ul style="list-style-type: none"> - Legislar extensión de garantía para los AEE nuevos, con primacía de servicios de reparación oficiales y erradicar de la legislación el desaliento del consumo de productos usados - Fomentar y mediar en la elaboración de acuerdos entre las empresas productoras/comercializadoras de AEE y los proveedores de servicios de reparación |
| | 7) Leasing / alquiler | <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar comercios de alquiler de herramientas mediante mercado de renta de segunda mano sea mediante mecanismos P2P o B2P con cumplimiento de estándares de calidad, sello, eco-etiqueta, etc |
| | 8) Uso compartido | <ul style="list-style-type: none"> - Disponer de salas de acceso libre a equipos informáticos en las instalaciones públicas municipales - Elaborar acuerdos de provisión de equipos reacondicionados en buen estado entre cooperativas de gestión integral de RAEE y municipios, otros entes estatales o privados - Crear redes colaborativas P2P en el uso de AEE mediante alianzas con plataformas de comercio digital ya existentes |
| FASE DE USO | 9) Venta de segunda mano | <ul style="list-style-type: none"> - IVA reducido para artículos de segunda mano - Impuesto a las ganancias reducido para personas físicas y jurídicas cuya actividad principal sea la venta de productos de segunda mano |

| | | |
|-----------|--|--|
| FASE RAEE | 10) Responsabilidad ampliada del productor | <ul style="list-style-type: none"> - Ley nacional de REP para los RAEE. - Mediar en la elaboración de acuerdos de cooperación logística entre las empresas productoras/comercializadoras de AEE y las cooperativas registradas dedicadas a su gestión - <i>Ídem</i> entre empresas grandes generadoras de RAEE y las mencionadas cooperativas |
| | 11) Gestión, almacenamiento | <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la disponibilidad de instalaciones públicas y/o subsidiadas para el almacenamiento y gestión de RAEE por parte de las cooperativas registradas a tal fin - Subsidiar el acceso a flota de vehículos rodados eléctricos y/o transporte ferroviario para el transporte de RAEE entre los puntos de recolección y de almacenamiento/gestión |
| | 12) Reciclaje | <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la existencia de puntos verdes fijos y móviles en todas las jurisdicciones. - Fomentar actividades de recogida, desmontaje y aprovechamiento del valor contenido en los RAEE |

3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRE-REQUISITOS / CONDICIONANTES PARA QUE LOS MODELOS PROPUESTOS TENGAN ÉXITO

Esta tabla debemos rellenarla entre todos. Se trata de identificar los factores que deben estar presentes (mínimos necesarios) para poner en marcha alguna/s de las actividades, modelos, estrategias identificadas en el apartado 2.

| PRE-REQUISITOS | EJEMPLOS | MODELO / ACTIVIDAD / ESTRATEGIA 1, 2, ... x |
|---|---|--|
| Red de empresas y otros agentes necesarios | Fabricantes, reparadores, recolectores, gestores de residuos, servicios de apoyo (información, trazabilidad), plataformas de comercio electrónico | 4, 6, 7, 8, 10 |
| Infraestructura | Puntos de recogida, almacenes, puntos limpios | 8, 11, 12 |
| Regulación e incentivos | Regulación RAEE, regulación garantías, incentivos fiscales para reparación, ecodiseño o sostenibilidad para el ensamblaje de AEE | 3, 6, 9, 10, 11 |

| | | |
|-----------------------------------|--|--------------|
| Financiación | Fondos públicos para construcción de infraestructuras, subsidio a la financiación privada | 1, 2, 3, 4,5 |
| Conocimientos y tecnología | Formación en actividades de reparación y remanufactura, formación en eco-diseño, transferencia de conocimiento de Know How de cooperativas | 1, 2, 3, 4 |
| Pautas socio-culturales | Actitudes empresariales hacia la producción limpia y sostenible, actitudes de los usuarios-consumidores hacia el consumo responsable, | 4 |

4. DISCUSIÓN DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PAÍS FRENTE A LOS PRE-REQUISITOS

Para cada modelo, actividad, identificados en el apartado 2, cubrir una tabla como la siguiente, señalando de manera breve las fortalezas y debilidades del país.

| Pre-requisitos | Fortalezas | Debilidades |
|--------------------------------------|--|---|
| Red de empresas / agentes necesarios | Existe cierto grado de coordinación entre el sector público y las principales cooperativas de gestión de RAEE y entre estas y grandes empresas | No hay aún experiencia de acuerdos logísticos |
| Infraestructura | | Recursos públicos limitados |
| Regulación e incentivos | Existe amplio consenso entre distintas fuerzas políticas sobre la necesidad de nueva legislación, en especial en lo que respecta al REP | La cuestión de los RAEE se encuentra actualmente en la agenda política por detrás de otros problemas acuciantes de índole económica y social |
| Financiación | Existe un número creciente de líneas de financiamiento internacional para proyectos vinculados a la EC | El contexto macroeconómico local dificulta el acceso al financiamiento privado y la disponibilidad de fondos públicos |
| Conocimientos y tecnología | Existe redes universitarias y estatales con prestigio internacional | Los empresarios del sector remanufactura o reparación no siempre están familiarizados con las últimas innovaciones |
| Pautas socio-culturales | Hay una creciente concientización sobre límite al consumo lineal | Al no ser un tema de agenda, en los empresarios genera rechazo al cambio y/o oportunismo (green-washing), en los consumidores desconcierto y desconocimiento. |

5. DERIVACIÓN DE RECOMENDACIONES / POLÍTICAS PARA DEFINIR UNA ESTRATEGIA DE CIRCULARIDAD ADECUADA

La falta de una normativa nacional que regule las RAEE genera frenos en el desarrollo de actividades productivas o comerciales vinculadas y esto es un consenso entre los diferentes actores, más allá de las acciones que se puedan desarrollar en forma aislada como el fortalecimiento del mercado de segunda mano ya sea mediante modelos P2P o B2P, o hay cuestiones que requieren de certeza normativa para poder mejorar la performance del sector productivo.

De avanzarse con una legislación adecuada para RAEE sería la oportunidad ideal para diseñarla en el marco de la EC de manera de enlazar a todos los eslabones de la cadena productiva, de consumo y de gestión de residuos en un ciclo virtuoso.

En ese sentido, se debe valorizar el hecho de tener un sector de reparación y remanufactura liminarmente organizado, ya sea que se trate de profesionales técnicos de reparación como empresas cuya actividad principal es la remanufactura o la reminería. Pero el sector se encuentra desarticulado, por lo que faltan instancias de intercambio y diálogo que permita avanzar en alianzas estratégicas y acuerdos comerciales o logísticos y en la consolidación del sector, junto a medidas estatales que jerarquicen dichas actividades y habilite que puedan incorporarse a la economía formal.

A su vez, fortalecer la imagen de los productos de segunda mano, mediante la garantía de la trazabilidad de la vida del producto, permitiría abrir nuevos nichos de mercado, sólo falta la confianza de los usuarios para poder crearlo.

Por otra parte, es necesario crear indicadores y adecuar los existentes, que permitan de cara al futuro tener información homogénea que permita la toma de decisiones respecto de cada categoría de AEE, su producción, las ventas, los bucles intermedios, hábitos de consumo, tasas de reciclaje, materiales que se reciclan entre otros.