

Documento de política – Responsabilidad Extendida del Productor (REP): datos básicos y principios fundamentales



<https://gap-epr.prevent-waste.net>

Disclaimer

This work is a translation of the OECD publication “Extended Producer Responsibility: Basic facts and key principles,” created with contributions from members of the The Global Action Partnership for Extended Producer Responsibility (GAP for EPR). In the event of any discrepancy between the original work and the translation, only the text of the original work should be considered valid.

You can find the original, English version of the publication here: OECD (2024), “Extended Producer Responsibility: Basic facts and key principles”, OECD Environment Policy Papers, No. 41, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/67587b0b-en>.

We want to express our most sincere thanks to GIZ Colombia for the translation of this document.

Contact:

Secretariat of the Global Action Partnership for EPR
contact@gap-epr.prevent-waste.net

The Global Action Partnership for Extended Producer Responsibility

The Global Action Partnership for Extended Producer Responsibility, the “GAP for EPR”, is an international partnership established between GIZ, OECD, UNEP, and WWF. It receives circular economy support from the Ellen MacArthur Foundation and is hosted by the PREVENT Waste Alliance.

The GAP for EPR aims to create a common understanding on EPR and provide practical, technical support to countries in developing EPR. In addition, it connects a community of practice which facilitates the sharing of experiences, provides a space for discussing innovation and contributes to relevant international processes. The GAP will initially focus on packaging and plastic products, but in the future can extend to other product categories based on demands and needs.

Tabla de Contenido

1 Reconocimiento	4
2 Introducción	5
3 Datos básicos	6
3.1 ¿Qué es la Responsabilidad Extendida del Productor?	6
3.2 ¿Qué productos o materiales cubren los sistemas REP?	6
3.3 ¿Qué impacto tiene la REP?	7
3.4 ¿Cuáles son las diferencias entre la REP obligatoria y voluntaria?	8
3.5 ¿En qué nivel de gobernanza ocurre la REP?	8
3.6 ¿Cómo involucrar al sistema informal de residuos?	13
4 Conclusión.....	14
5 Referencias.....	15

1 Reconocimiento

Este documento ha sido elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con la colaboración de los miembros de la Alianza Global para la Acción por la Responsabilidad Extendida del Productor (GAP for EPR por sus siglas en inglés).

La GAP for EPR es una alianza internacional entre la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y la OCDE, auspiciada por PREVENT Waste Alliance. Este recibe apoyo en materia de economía circular, de la Fundación Ellen MacArthur y colabora estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). GAP for EPR ofrece una ventanilla única para REP. Su objetivo es crear una visión común de REP, construir una comunidad internacional que comparta sus conocimientos y experiencia y ofrecer apoyo técnico para el desarrollo de REP en todo el mundo.

Este documento de orientación política se basa en bibliografía ampliamente revisada, analizada y respaldada por expertos y gobiernos, como la OCDE, la red de la ONU, el WWF, la Unión Europea (UE), la GIZ y la PREVENT Waste Alliance. Una versión anterior de este documento fue revisada por el Grupo de Trabajo sobre Productividad de los Recursos y Residuos (WPRPW) y el Comité de Política Medioambiental de la OCDE (EPOC). El documento también ha sido revisado por el grupo de expertos en REP de la PREVENT Waste Alliance.

2 Introducción

El enfoque de la política de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) es un grupo de instrumentos económicos¹ que recaudan ingresos y establecen incentivos para la recolección y recuperación de material en la fase posterior al consumo del ciclo de vida del producto. Los productores desempeñan un papel fundamental en la aplicación de las políticas de REP. Los productores pueden reducir el impacto de sus productos a lo largo de su ciclo de vida, por ejemplo, mejorando el diseño y la gestión de residuos.

Este documento sintetiza la experiencia actual de implementación del enfoque político de REP, para proporcionar a los formuladores de políticas, conocimientos sobre las definiciones, los factores éxitos y las condiciones favorables para la REP. Se basa en un reducido conjunto de documentos que han sido ampliamente revisados, examinados y respaldados por expertos en la materia, entre ellos la OCDE, organismos de las Naciones Unidas (ONU), la UE, WWF, GIZ y la PREVENT Waste Alliance (véanse las referencias). Varias de estas organizaciones se han asociado para crear la Alianza Global para la Acción por la Responsabilidad Extendida del Productor (GAP for EPR)², que ha elaborado el presente documento.

El documento consta de dos partes principales. La sección datos básicos responde a varias preguntas frecuentes sobre la REP. Por su parte, la sección Principios y consideraciones para la política y la gobernanza de REP, presenta la vasta bibliografía sobre orientación política en materia de REP, destacando algunos ejemplos ilustrativos.

El enfoque político de la REP se desarrolló conceptualmente en la década de 1990, como marco para abordar el creciente volumen y complejidad de los residuos. Anteriormente, el sector público solía financiar y operar físicamente la gestión de residuos. Empezando por los sistemas depósito reembolso (SDR) para envases de bebidas, seguidos de los requisitos establecidos por los gobiernos para que los productores «recuperaran» y alcanzaran los objetivos de reciclado de envases en la década de 1990, los formuladores de política han recurrido cada vez más al enfoque de la política de REP para abordar el doble problema del volumen y la complejidad de los residuos, incluidos los residuos plásticos.

En los últimos años, los formuladores de políticas han adoptado cada vez más el enfoque de la REP. El alcance geográfico de su uso sigue creciendo, con más países desarrollando sistemas REP. Las partes interesadas de la industria apoyan cada vez más el uso de la REP para impulsar las tasas de reciclaje. Por ejemplo, en 2021, un grupo formado por más de 100 grandes empresas de la cadena de valor de los envases (convocado por la Fundación Ellen MacArthur) publicó una firme declaración en apoyo a la REP como enfoque político³.

¹ Tanto las formas financieras como las operativas de la REP pueden establecerse con instrumentos económicos.

² El GAP for EPR es un recurso de información y ayuda. Global Action Partnership for EPR - Home (<https://gap-epr.prevent-waste.net/>)

³ Declaración disponible en: Extended Producer Responsibility: Statement ellenmacarthurfoundation.org

3 Datos básicos

3.1 ¿Qué es la Responsabilidad Extendida del Productor?

La REP es un enfoque de política que responsabiliza a los productores de sus productos a lo largo de todo su ciclo de vida, incluida la fase posconsumo⁴. Una política de REP se caracteriza por trasladar la responsabilidad (física y/o económica; total o parcialmente) a los productores, y por ofrecer incentivos a los productores para que tengan en cuenta consideraciones medioambientales a la hora de diseñar sus productos. Los gobiernos que adoptan el enfoque de REP utilizan una serie de instrumentos políticos para trasladar la responsabilidad financiera -y a veces operativa- de la gestión de residuos y la recuperación de materiales, de los gobiernos a los productores.

En la REP financiera, el sector público opera el sistema de recolección de los productos cubiertos por REP y recupera los costos de los productores. Aunque no se trata de un impuesto, los sistemas REP pueden suponer una tasa para los productores, la cual remunera un servicio. Los sistemas de tasas suelen tener como objetivo cubrir todos los costos netos de funcionamiento de la recolección y recuperación o tratamiento de los productos cubiertos, promover el diseño ecológico entre los miembros de la Organización de la Responsabilidad del Productor (ORP), apoyar a la industria del reciclado y organizar campañas de concienciación -generalmente en colaboración con las autoridades locales- para mejorar la separación en la fuente (es decir, los costos de recolección y reciclaje, menos los ingresos procedentes del material reciclado).

La REP operativa es aquella en la que los productores son responsables de establecer la recolección y recuperación de los residuos, al tiempo que cubren los costos de funcionamiento. La responsabilidad del productor suele estar vinculada a objetivos de desempeño (metas de recolección, reciclaje o reutilización) que deben cumplirse. Aunque a veces los productores pueden aplicar la REP individualmente, lo habitual es que lo hagan de forma colectiva, formando una ORP.

Los esquemas REP pueden combinar características de la REP financiera y operativa. Sin embargo, la REP por sí sola no es suficiente para hacer frente a la multitud de impactos ambientales de los plásticos. Debe formar parte de un conjunto más amplio de instrumentos políticos, a través de un enfoque integrado y coordinado. Los esfuerzos complementarios comunes incluyen la eliminación progresiva de productos de plástico innecesarios y problemáticos y de sustancias químicas preocupantes, la reducción de la demanda mediante la promoción de la reutilización o de sistemas de recarga, la aplicación efectiva de normas de diseño de productos y el establecimiento de normas ambientales en la gestión de residuos y subvenciones y/o incentivos económicos para las partes interesadas (por ejemplo, políticas de «pagar por tirar» para los hogares).

3.2 ¿Qué productos o materiales cubren los sistemas REP?

Hasta la fecha, los sistemas REP se han centrado en sectores de productos específicos (no en materiales como los plásticos). La gama de productos y materiales cubiertos por los sistemas REP se han ampliado a lo largo de los años, empezando por los sistemas de depósito reembolso financiados por los productores para los envases de bebidas desde al menos la década de 1970. En los años 90, los países empezaron a adoptar instrumentos políticos de REP para los envases. En la década del 2000, la UE puso en vigor directivas que obligaban a sus Estados miembros a aplicar la REP a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), pilas, acumuladores y vehículos, y fomentó la adopción de la REP para los envases. Una revisión a profundidad de la adopción mundial de la REP a partir de 2011 encontró que las siguientes categorías de productos constituían la mayor parte de los sistemas REP: electrónica (35%), envases (17%), vehículos (12%) y neumáticos (18%) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] 2016).

⁴ Las definiciones de REP difieren según la organización y el gobierno. Este documento utiliza la definición de la OCDE (que figura más arriba) porque es una definición amplia, mientras que otras definiciones se limitan más a las políticas obligatorias o a los requisitos de recolección de productos.

La directiva de la UE sobre plásticos de un solo uso (aprobada en 2019 para reducir la contaminación marina por plásticos) está generando una oleada de desarrollo y adopción de sistemas REP en sectores de productos en los que los plásticos se utilizan habitualmente, como materiales de construcción, electrónica, textiles, pesca y vehículos (véase Nuevos avances en el diseño y uso de la REP). Esta directiva está impulsando a los países europeos a ampliar la REP a productos que suelen aparecer en las encuestas sobre basura.

3.3 ¿Qué impacto tiene la REP?

La larga experiencia con REP (en algunos grupos de productos hasta 30 o 50 años) demuestra que ha contribuido con éxito a:

- mejoras en la transparencia de los flujos financieros y de materiales
- un traspaso de los costos de gestión de los productos al final de su vida útil, de las administraciones locales a los productores y consumidores, garantizando al mismo tiempo una financiación específica, continua y suficiente;
- aumento del volumen de recogida selectiva de residuos, cuando resulte beneficioso; y
- aumentos en las tasas de recuperación de materiales (por ejemplo, reciclaje) (OCDE 2016).

Además, la REP tiene el potencial de ofrecer a los productores incentivos para el diseño de productos que sean más fáciles de reciclar o reutilizar. Sin embargo, para crear incentivos eficaces para el diseño de productos es necesario modular cuidadosamente las tasas de la REP (tasas variables basadas en las características del producto), algo que ha surgido hace relativamente poco en algunos sistemas REP europeos, latinoamericanos y norteamericanos. El desarrollo de políticas de REP ha sido hasta ahora un proceso iterativo, y los gobiernos siguen ensayando políticas innovadoras que están ampliando el alcance del planteamiento de la REP (véase el recuadro).

Nuevos desarrollos en el diseño y uso de la REP

La REP ha tenido éxito en mejorar la recolección de residuos y el reciclaje en economías desarrolladas, y para los grupos de productos en los que se ha aplicado principalmente. Ahora hay esfuerzos para mejorar aún más el enfoque con el fin de abordar objetivos adicionales y grupos de productos que utilizan plásticos (por ejemplo, equipos de pesca, filtros de productos de tabaco y textiles). También existe un movimiento para introducir una mayor especificidad en las estructuras de tarifas, lo que se conoce como eco-modulación o modulación de tarifas avanzadas, para recompensar el diseño de productos que facilitan el reciclaje o la recuperación. Esto se hace cambiando la estructura de tarifas según las características del producto. Además, algunos países están probando políticas innovadoras de REP para fomentar la reutilización o hacer que los productores sean responsables de los costos de limpieza de residuos de sus productos (Brown, Laubinger y Börkey 2023).

3.4 ¿Cuáles son las diferencias entre la REP obligatoria y voluntaria?

Los sistemas REP son obligatorios cuando los gobiernos han establecido leyes que exigen que todos los productores de un determinado producto financien u operen la gestión de residuos y la recuperación de materiales. Aunque la REP involucra necesariamente a las empresas, los gobiernos deben invertir en el desarrollo de su propia capacidad operativa, administrativa y de cumplimiento, así como en el conocimiento necesario para poder asociarse y supervisar a los productores regulados. En mercados donde no existen instrumentos de política de REP obligatoria, los productores se comprometen a esquemas voluntarios a través de su propia gestión de productos o iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

Obligatorio

Organizados comúnmente a través de:

- Recolección puerta a puerta
- Devolución de productos
- Tarifa de disposición anticipada

Impuesto aguas arriba / subsidio aguas abajo

Puntos de recolección separados:

- Sistema de reembolso por depósito
- Puntos de entrega

Esquemas REP voluntarios

- Iniciativas de gestión de productos (voluntarias)
- Responsabilidad Social Corporativa (RSC)

Fuente: basado en Brown, Laubinger and Börkey 2023

Los esquemas liderados por empresas no han sido una solución de financiamiento sostenible a largo plazo, aunque pueden ser un primer paso útil hacia la REP obligatoria. Por ejemplo, en Sudáfrica, los esfuerzos voluntarios demostraron ser limitados en generación de ingresos y alcance, pero llevaron a la introducción de un esquema REP obligatorio en 2021 (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2022).

La evidencia disponible sugiere que **los sistemas REP obligatorios son más efectivos que los voluntarios**, debido a un mejor monitoreo y cumplimiento, así como a menos comportamientos de free riding, lo que permite un campo de juego nivelado para los actores de la industria y amplía el alcance de los residuos cubiertos. Los sistemas voluntarios tienden a estar confinados a unas pocas empresas líderes y generalmente se centran en productos o categorías de productos específicos donde las empresas tienen un incentivo para recuperar productos porque es rentable hacerlo, como las botellas de tereftalato de polietileno (PET) (OECD 2016).

3.5 ¿En qué nivel de gobernanza ocurre la REP?

La política de REP suele ser establecida por los gobiernos a nivel de la autoridad encargada de la recolección de residuos y la recuperación de materiales. En la mayoría de los países, los gobiernos nacionales lideran la implementación y supervisión de la política de REP. En algunos países federales, como Estados Unidos, los gobiernos subnacionales han establecido y liderado la implementación de la REP.

Las tarifas REP no se aplican a la exportación de bienes duraderos usados, y actualmente no hay precedentes efectivos para abordar este tema. Donde la REP es obligatoria, todos los productos (tanto los producidos en el país como las importaciones) que se comercializan en el mercado interno deben cumplir con los mismos requisitos. Esto significa que la REP generalmente no representa una barrera comercial, ni impacta negativamente en la competitividad de los productores nacionales.

A pesar de la ausencia de mecanismos internacionales para la REP, existe un amplio consenso en que cierta armonización dentro de un país y entre países sería beneficiosa. La armonización de los sistemas REP en cuanto al alcance de la cobertura de productos, los requisitos de informes y, especialmente, los formatos y definiciones de datos, podría ayudar a reducir los costos de transacción y garantizar el cumplimiento, especialmente para grupos

de productos donde el mismo productor opera en múltiples mercados nacionales. La armonización también puede promover una competencia justa en mercados donde coexisten varios sistemas REP, como en EE. UU., Canadá o el mercado único de la UE.

Por otro lado, la estandarización extensiva entre diferentes países reduce las oportunidades para adaptar las políticas a las condiciones locales (por ejemplo, diferentes sistemas legales, diferentes estructuras de costos y configuraciones de gestión de residuos, la existencia del sector informal), y no hay un amplio consenso sobre dónde encontrar el equilibrio en lo que respecta a la armonización de la REP a nivel global (OECD 2016).

Alcance geográfico de la REP

Los movimientos transfronterizos de bienes duraderos usados (por ejemplo, vehículos, textiles o productos electrónicos) significan que, cuando estos productos se convierten en residuos en otros mercados, no están sujetos a los requisitos de recolección y reciclaje del sistema REP donde se comercializó el producto.

Esto crea externalidades en la financiación de la recolección y el tratamiento en el mercado donde eventualmente se convierten en residuos, y resulta en tarifas de REP subvaluadas en el mercado de origen. Hay un debate en curso sobre la aplicación de tarifas que sigan el movimiento transfronterizo de bienes; sin embargo, hasta la fecha, esto sigue siendo un concepto teórico debido a su complejidad (Brown, Laubinger y Börkey 2023).

Otro debate frecuente se refiere a la necesidad de una mayor armonización y coordinación entre los esquemas REP nacionales o subnacionales existentes, dado que muchos productos están diseñados para mercados regionales o globales y que los requisitos fragmentados conducen a una menor efectividad y mayores costos de cumplimiento. Al mismo tiempo, también es necesario considerar las diferencias en el contexto nacional (política y regulación, y condiciones socioeconómicas), gobernanza, monitoreo y evaluación, así como la financiación, gestión y desembolso. La UE y Canadá, donde los esquemas REP existen a nivel provincial, son ejemplos de donde se han llevado a cabo esfuerzos hacia la armonización.

Principios y consideraciones para la política y gobernanza de REP

Existe una extensa literatura sobre el desarrollo, la implementación y la gobernanza de la política de REP, que se basa en décadas de experiencia de investigadores y profesionales, gran parte de la cual ha sido desarrollada a través de procesos intergubernamentales. Esta sección tiene como objetivo ilustrar (pero no agotar) la amplitud de la literatura existente con una selección de principios y consideraciones de ejemplo. Los gobiernos y las partes interesadas en REP encontrarán un conjunto más amplio de orientaciones, así como más detalles, al consultar directamente los documentos fuente enumerados al final de este trabajo (ver Referencias).

Definición clara de responsabilidades

La política debe definir claramente qué actores se consideran productores y cuáles son sus roles, para asegurar que la comunidad regulada esté informada y pueda cumplir. Una definición clara de productor ayuda a identificar qué empresas son responsables de cumplir con la legislación de REP. Las cadenas de suministro internacionales significan que varias empresas pueden tomar posesión de materiales y productos antes de que lleguen al consumidor. Típicamente, la responsabilidad recae en las empresas que colocan el producto en el mercado, es decir, marcas, minoristas o importadores. De manera similar, la política de REP debe definir claramente el alcance de los productos o materiales objetivos.

Orientaciones clave para el diseño de políticas

1. **Definición de responsabilidades:** Las responsabilidades deben definirse para alcanzar los objetivos y metas de la REP. Estas responsabilidades pueden ser asumidas principalmente por los productores o compartidas entre diferentes partes interesadas. En este último caso, cada parte interesada tiene diferentes responsabilidades; por ejemplo, el productor puede ser responsable de la financiación y la elaboración de informes, los consumidores de desechar el producto en los puntos de recolección establecidos, los minoristas o el municipio de proporcionar los puntos de recolección, y las empresas de gestión de residuos autorizadas de la recolección y tratamiento de los residuos (Convención de Basilea 2019).

Establecimiento de objetivos

El establecimiento de objetivos para la recolección, el reciclaje y la recuperación mejora la efectividad de la REP para aumentar las tasas de recolección y recuperación. La fijación de objetivos vinculantes debe basarse en una evaluación de costos y beneficios, así como en la consulta con las partes interesadas (ver Coordinación de Partes Interesadas). Los objetivos deben ser ambiciosos pero factibles, con la posibilidad de aumentar con el tiempo a medida que la capacidad para alcanzarlos mejore. Definiciones claras pueden ayudar a identificar quién es responsable de cumplir con los objetivos.

2. **Revisión periódica de los objetivos:** Revisar periódicamente los objetivos de las políticas de REP y ajustar su ambición de acuerdo con los objetivos de gestión de residuos y productividad de recursos; tener en cuenta los costos y beneficios de los objetivos propuestos y establecerlos en consulta con las partes interesadas (OECD 2016).
3. **Prioridad según la jerarquía de residuos:** La política de REP debe diseñarse para priorizar acciones de acuerdo con la jerarquía de residuos (reducción, reutilización y reciclaje) y fomentar esfuerzos hacia una economía circular sostenible. Esto requiere un conjunto claro y detallado de objetivos cuantitativos para la reducción, reutilización y reciclaje (World Wide Fund for Nature [WWF] 2020).
4. **Crecimiento gradual de objetivos:** Los objetivos deben considerar un crecimiento gradual, teniendo en cuenta los plazos para la creación de nuevas empresas. El establecimiento de la REP será un insumo importante para impulsar nuevos proyectos, ya que los objetivos garantizan una demanda de capacidad de gestión de residuos (Convención de Basilea 2019).

Coordinación de Partes Interesadas

Donde existe una tendencia hacia relaciones conflictivas entre las partes interesadas, los sistemas REP pueden adoptar mecanismos de diálogo específicos que faciliten la resolución de conflictos. Por ejemplo, el plan de acción nacional de Canadá para la REP se desarrolló en consulta con las partes interesadas, incluyendo municipios, la industria, el gobierno y los propietarios de marcas (Environment 2022).

5. Organizar un diálogo formal y regular entre las partes interesadas involucradas (Convención de Basilea 2019).
6. La REP requiere un proceso genuino y transparente de colaboración y intercambio abierto entre las partes interesadas clave a lo largo de toda la cadena de valor de la gestión de residuos en un país específico (WWF 2020).

Transparencia

La gobernanza de los sistemas REP debe ser transparente para proporcionar medios efectivos para evaluar su desempeño y responsabilidad. Por ejemplo, Francia requiere y luego publica los datos anuales que los esquemas de cumplimiento informan al regulador central (ADEME n.d.).

7. Al igual que en otras interacciones basadas en contratos, los mecanismos de monitoreo son imprescindibles para verificar si se están proporcionando todos los servicios requeridos bajo un sistema REP. Específicamente, los sistemas de monitoreo deben obligar a las empresas de gestión de residuos involucradas a verificar sus actividades. Para que esto funcione en la práctica, todas las empresas, instalaciones y plantas involucradas en el sistema deben estar registradas, y cada una debe mantener registros de insumos y salidas (PREVENT Waste Alliance 2020).
8. Asegurar que se publiquen los registros de todos los ingresos y gastos, junto con los informes anuales y las auditorías realizadas por auditores externos (PREVENT Waste Alliance 2020).
9. La política de REP debe incluir mecanismos para combatir la corrupción. La financiación y los flujos financieros deben ser transparentes, y las instituciones involucradas deben ser reveladas. Una mayor transparencia de la información permite un mejor monitoreo, comparación y evaluación. Los resultados del monitoreo deben hacerse públicos (por ejemplo, en informes anuales de PRO). Esta información puede incluir, por ejemplo, las tasas de recolección, reciclaje y reutilización alcanzadas por los esquemas REP (WWF 2020).

Capacidad del Gobierno

El enfoque de REP requiere una alianza con los gobiernos, quienes proporcionan supervisión y aplicación. Las alianzas con los gobiernos son especialmente vitales en los sistemas REP financieros, donde las autoridades públicas desempeñan un papel importante en la organización de la recolección y el tratamiento de residuos, así como en la comunicación relacionada con los hogares y las empresas.

Incluso cuando los productores asumen un rol operativo, los gobiernos necesitan tener la capacidad administrativa para supervisar a las empresas y organizaciones de la sociedad civil que operan el sistema, ya que los altos costos generados por la REP pueden incentivar a los productores a depender de otros para cumplir con las obligaciones de la industria. Las ventas en línea y la falta de conciencia sobre las obligaciones pueden, en parte, impulsar el comportamiento de free riding (OECD 2019). Más allá de hacer cumplir las normas contra el free riding, los gobiernos deben garantizar que se cumplan los estándares ambientales y sociales, y facilitar una transición justa en relación con el sector informal.

Lograr tal capacidad administrativa requiere recursos financieros y conocimientos, lo cual puede ser particularmente difícil en países de ingresos bajos y medios (LMIC) que aún no han logrado una cobertura nacional y la aplicación de regulaciones sobre la recolección y el tratamiento ambientalmente adecuado de residuos.

Kenia está llevando a cabo una implementación y gobernanza por fases de su sistema REP para envases. Planea comenzar promoviendo el cumplimiento y abordando el free riding, seguido de inversiones estratégicas, luego el establecimiento de objetivos y medidas regulatorias complementarias. Este enfoque iterativo puede ayudar a garantizar que el gobierno desarrolle aún más su capacidad durante las primeras etapas de implementación (Macharia 2024). India desarrolló un portal en línea para productores, importadores y propietarios de marcas, que requiere que se

Orientaciones clave para el diseño de políticas

10. Nombrar al menos un organismo independiente de intereses privados o encomendar a una autoridad pública la supervisión de la implementación de las obligaciones de responsabilidad extendida del productor (Comisión Europea 2012).
11. En sistemas obligatorios, los gobiernos deben establecer medios consistentes y creíbles para hacer cumplir las obligaciones de REP, incluyendo registros de productores, acreditación de Organización de la Responsabilidad del Productor (ORP) y sanciones apropiadas (OCDE 2016).
12. Los gobiernos y la industria deben cooperar para establecer sistemas de monitoreo efectivos y adecuadamente financiados; en algunas circunstancias, pueden considerar la creación de un organismo de monitoreo independiente financiado por un impuesto a las Organización de la Responsabilidad del Productor (ORP) (OCDE 2016).
13. El desarrollo de un registro electrónico único de productores para cada jurisdicción, así como un mecanismo sencillo que permita informar sobre posibles „free riders“, ayudaría en la aplicación de la normativa (OCDE 2019).

registren a través de la Junta Central de Control de la Contaminación (Central Pollution Control Board 2022). Sudáfrica está persiguiendo un sistema donde todos los productores de productos identificados y las PRO deben registrarse con su ministerio de medio ambiente (Forestry, Fisheries and the Environment Republic of South Africa 2020).

Asegurando una Competencia Justa en la Prestación de Servicios y en los Mercados de Productos

El cumplimiento de las obligaciones de la REP puede permitir comportamientos anticompetitivos por parte de algunos productores y gestores de residuos. La implementación colectiva de la REP facilita economías de escala, pero la posible concentración de servicios de gestión puede aumentar los incentivos para la colusión y para establecer barreras de entrada. Las buenas prácticas para la contratación, licitación y la integración de trabajadores informales son igualmente relevantes para los sistemas REP.

Recomendaciones clave para el diseño de políticas

14. Las evaluaciones del impacto en la competencia deben integrarse en el diseño de las políticas de REP, y estas deben proporcionar orientaciones o información fácilmente accesible sobre su consideración de las REP (OCDE 2016).
15. Los servicios como la recolección, clasificación y tratamiento de residuos deben ser contratados mediante licitaciones transparentes, no discriminatorias y competitivas. Los factores que se deben considerar en este sentido incluyen establecer una duración de contrato suficiente pero no excesiva, una escala adecuada que proporcione incentivos para la inversión y un nivel de agregación que facilite la participación de todas las empresas calificadas, incluidas las organizaciones de recicladores, en un proceso de „Transición Justa“ (OCDE 2016).
16. Las obligaciones para los productores no deben afectar negativamente a las pequeñas y medianas empresas ni a las organizaciones de recicladores (por ejemplo, adaptando los requisitos de reporte, proporcionando capacitación y asistencia), mientras se requiere que todos los actores involucrados sigan las mismas reglas (WWF 2020).

3.6 ¿Cómo involucrar al sistema informal de residuos?

Se estima que 20 millones de trabajadores informales de residuos participan en el reciclaje a nivel mundial. Los recicladores informales desempeñan un papel importante en la prestación de servicios de residuos y son bastante efectivos en la recolección de materiales de valor económico. Sin embargo, existen serias preocupaciones ambientales sobre las operaciones „descendentes“ informales, como el reciclaje y tratamiento de residuos, ya que a menudo utilizan procesos rudimentarios que no son ambientalmente sostenibles.

También hay preocupaciones sociales y de salud pública relacionadas con la gestión informal de residuos. Frecuentemente, son grupos marginados o vulnerables, incluidos migrantes, mujeres, desempleados, personas con discapacidad y niños, quienes se dedican a la recolección de residuos, a veces trabajando y viviendo en condiciones deplorables en vertederos. Los países deben encontrar formas de integrar y formalizar a los trabajadores del sector informal de residuos y permitir una transición justa para asegurar su contribución positiva, al mismo tiempo que se mitigan los impactos ambientales, de salud y sociales. Es deseable que los trabajadores informales sean una de las partes interesadas al diseñar la estructura de gobernanza de los sistemas REP o PRO, para garantizar su participación.

La Política Nacional de Residuos Sólidos de Brasil de 2010 es un ejemplo de cómo se reconoce y formaliza el sector de residuos que antes era informal. La política exige que las cooperativas de recicladores (catadores) sean reconocidas y priorizadas, lo que ha llevado a su asociación formal con productores que proporcionan inversión a cambio de datos sobre la recolección (Rutkowski 2021). Los recicladores informales han formado cooperativas y han obtenido reconocimiento municipal y, en algunos casos, nacional en países como India, México, Colombia (Medina 2005) y Sudáfrica. Esto les ha permitido convertirse en canales legitimados para la recolección y el procesamiento de residuos.

Recomendaciones clave para el diseño de políticas

17. Los recicladores informales deben ser invitados a contribuir con su experiencia y conocimientos en todos los procesos de toma de decisiones públicas relevantes. Deben participar en el diseño, monitoreo y evaluación de sistemas de reciclaje y valorización, así como en la definición de estándares de calidad (OCDE 2016).
18. La formalización puede adoptar diferentes formas, como la creación de cooperativas, acuerdos de empleo o asociaciones empresariales, e incluir diversas medidas, como el fomento de la confianza y la facilidad de registro (PREVENT Waste Alliance 2024).
19. El marco regulatorio debe permitir una transición justa hacia la economía formal, sin discriminación, independientemente del estatus de trabajador o emprendedor (WIEGO 2022).
20. Al incluir a los recicladores, es necesario garantizar la Gestión de la Sostenibilidad Ambiental (GSA), la salud y seguridad de los trabajadores y prevenir el trabajo infantil. La inclusión de los recicladores en cooperativas, asociaciones y empresas, así como su capacitación, debe fomentar su formalización (Convenio de Basilea 2019).
21. Cualquier intervención en la gestión de residuos debe incluir la consulta con el sector informal de gestión de residuos (si está presente) para asegurar soluciones inclusivas y salvaguardar los medios de vida y los derechos humanos fundamentales (por ejemplo, seguridad de ingresos, condiciones laborales seguras, capacitación y mejora de habilidades, y eliminación del trabajo infantil) de los trabajadores de residuos (WWF 2020).

4 Conclusión

La Responsabilidad Extendida del Productor (REP) es un enfoque político que hace a los productores responsables de sus productos a lo largo de todo su ciclo de vida, incluyendo la etapa posterior al consumo. Décadas de experiencia con la REP sugieren que, si se lleva a cabo de manera adecuada, aumenta la transparencia, moviliza recursos financieros significativos y, en consecuencia, eleva las tasas de recolección y recuperación de materiales de los productos objetivo. Con la modulación de tarifas, también puede incentivar cambios en el diseño y posiblemente reducir el uso de materiales primarios.

En la extensa literatura disponible sobre el diseño de políticas de REP, implementación y gobernanza, existen principios comunes que se han vinculado con esquemas REP exitosos. Estos incluyen establecer definiciones claras de los productores y sus obligaciones (como establecer objetivos para la recolección y recuperación) y desarrollar coordinación entre las partes interesadas. Los esquemas REP requieren una asociación con los gobiernos para garantizar condiciones de competencia equitativas. Los esquemas deben ser transparentes para permitir el monitoreo y la evaluación, y deben reconocer e integrar el trabajo del sector informal.

Responsabilidad Extendida del Productor: Hechos Básicos y Principios Clave

La Responsabilidad Extendida del Productor (REP) es un enfoque político que hace a los productores responsables de sus productos a lo largo de todo el ciclo de vida, incluyendo la etapa posterior al consumo. Este documento de política resume el consenso actual sobre el enfoque de REP.

Al hacer un balance de lo que se conoce y está bien establecido en la literatura, tiene como objetivo fomentar una comprensión común del enfoque de REP y proporcionar principios orientadores para su implementación exitosa. Este documento aporta una valiosa contribución a un número creciente de debates y procesos de política que están en curso, tanto a nivel nacional como internacional, en áreas como plásticos, residuos eléctricos y electrónicos, y textiles.

5 Referencias

ADEME (n.d.).

Ressources transverses.

Retrieved from: <https://filieres-rep.ademe.fr/ressources/ressources-transverses>.

Brown, A., Laubinger, F. and Börkey, P. (2023).

New Aspects of EPR: Extending producer responsibility to additional product groups and challenges throughout the product lifecycle. <https://doi.org/10.1787/cfdc1bdc-en>.

Basel Convention (2019).

Revised draft practical manual on extended producer responsibility. Retrieved from:

<https://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP14/tabid/7520/Default.aspx>.

Canadian Council of Ministers of the Environment (2009).

Canada-wide Action Plan for Extended Producer Responsibility. Retrieved from:

https://ccme.ca/en/res/cap-epr_e.pdf.

Central Pollution Control Board (2022).

Centralized EPR Portal for Plastic Packaging. Retrieved from:

<https://eprplastic.cpcb.gov.in/#/plastic/home>.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2022).

Assessing the role and impact of EPR in the prevention of marine Plastic Packaging Litter.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Retrieved from:

<http://www.giz.de/en/worldwide/93799.html>.

Environment, C. C. (2022).

Guidance to facilitate consistent extended producer responsibility policies and programs for plastics.

Retrieved from: <https://ccme.ca/en/res/eprguidanceen.pdf>.

European Commission (2012).

Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste.

Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851>.

Forestry, Fisheries and the Environment Republic of South Africa (2020).

Registration in terms of the regulation regarding extended producer responsibility, 2020. Retrieved from:

<https://www.dffe.gov.za/registration-terms-regulations-regarding-extended-producer-responsibility-2020>.

Lindqvist, T. and Lifset, R. (1997).

What's in a Name: Producer or Product Responsibility? Industrial ecology, 6-7. Retrieved from:

<https://doi.org/10.1162/jiec.1997.1.2.6>.

Macharia, A. (2024).

EPR Implementation Model for Kenya. Retrieved from:

<https://www.nema.go.ke/images/Docs/EPR%20ACT/EPR%20Implementation%20model%20for%20Kenya.pdf>.

Medina, M. (2005).

Waste Picker Cooperatives in Developing Countries. WIEGO. Retrieved from:

<https://www.wiego.org/publications/waste-picker-cooperatives-developing-countries>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2016).

Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management.

Retrieved from: <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019).

Extended Producer Responsibility and the Impact of Online Sales. Retrieved from:
<https://doi.org/10.1787/cde28569-en>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2021).

Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes (EPR). Retrieved from:
<https://doi.org/10.1787/2a42f54b-en>.

PREVENT Waste Alliance (2020).

EPR Toolbox : Know-how to enable Extended Producer Responsibility for packaging. Retrieved from:
<https://prevent-waste.net/epr-toolbox/>.

PREVENT Waste Alliance (2024).

How can the informal sector be involved and recognised for a just transition? Retrieved from:
https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2024/03/FS08_Informal-sector_2024-03.pdf.

Rutkowski, J. (2021).

Reverse Logistics for Packaging – Brazil's EPR Model. Global Alliance of Waste Pickers.
Retrieved from: <https://epr.globalrec.org/case-study/brazil/>.

WIEGO (2022).

Extended Producer Responsibility (EPR) and Waste Pickers. Retrieved from:
<https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/technical-brief-no-15.pdf>.

World Wide Fund for Nature (2020).

15 BASIC PRINCIPLES: Establishing an effective extended producer responsibility. Retrieved from:
https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_15_basic_principles_2020_final_with_layout_1130.pdf.