



Universidad del Desarrollo
Facultad de Derecho

ANÁLISIS SOBRE LAS COMPLEJIDADES ASOCIADAS A LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL
PRODUCTOR Y AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE RECOLECCIÓN Y
VALORIZACIÓN DE LOS RESIDUOS DE ENVASES Y EMBALAJES EN
CHILE.

POR: MAURICIO ANTONIO MAYOL SANHUEZA

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo para
optar al grado académico de Magíster en Derecho Ambiental.

PROFESOR GUÍA:

Sra. PAULINA RIQUELME PALLAMAR

Octubre 2024

SANTIAGO



Universidad del Desarrollo
Facultad de Derecho

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

© Se autoriza la reproducción de fragmentos de esta obra para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.



Universidad del Desarrollo
Facultad de Derecho

A mi madre, que ha estado ahí en todo momento.



AGRADECIMIENTOS:

Quiero aprovechar este segmento tan especial para expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que me acompañaron y apoyaron a lo largo de este proceso de elaboración de mi Tesina.

En primer lugar, agradezco profundamente a mi profesora guía, doña Paulina Riquelme Pallamar, cuyo conocimiento y apoyo fueron fundamentales para culminar este proyecto. En especial, gracias por su invaluable orientación tanto en temas de forma como de fondo, por cuanto dicha orientación fue clave para sacar el mayor provecho de este trabajo de investigación, a fin de que pudiese ser un aporte real y concreto a la comunidad ambiental. En palabras más sencillas, muchas gracias por impulsarme a sacar lo mejor de mí y mi trabajo.

Asimismo, extiendo mi gratitud al Coordinador del Magíster, don Juan Pablo Flores Ruz, por su constante compromiso y asistencia durante el transcurso del programa. Sin duda, una pieza esencial en el Magíster de Derecho Ambiental.

Al Director del Magíster, don Raúl Campusano Droguett, muchas gracias por admitirme a ser parte de este increíble programa de Magíster. Su pasión por lo ambiental y por este posgrado son absolutamente destacables. Como alumno, fui y soy fiel testigo de sus grandes habilidades pedagógicas como docente y de cómo transmite su pasión por lo ambiental en cada una de las asignaturas que imparte.

Finalmente, muchas gracias a mis compañeros, quienes fueron una fuente constante de apoyo, motivación y camaradería.

Esta Tesina es el resultado de un esfuerzo colectivo, y no hubiera sido posible sin el apoyo de cada uno de ustedes.



TABLA DE CONTENIDOS:

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	5
RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
- Sobre la Responsabilidad Extendida del Productor.....	7
- Ley N° 20.920 – Ley REP.....	11
- D.S. N° 12.....	19
ANÁLISIS.....	25
- Metodología de trabajo.....	25
- Desafíos que se vislumbran.....	25
- Análisis particular de cada una de las complejidades y problemas señalados.....	26
• Metas de recolección y valorización con una progresión ambiciosa.....	26
• Capacidad instalada y un potencial déficit.....	30
• Geografía del país.....	34
• Falta de educación en la población.....	38
• Necesidad de generar una cultura de reciclaje en la ciudadanía.....	40
CONCLUSIÓN.....	46
BIBLIOGRAFÍA.....	49



LISTADO DE ABREVIATURAS:

- D.S. N° 12: Decreto Supremo N° 12, del año 2020, del Ministerio del Medioambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas a envases y embalajes.
- EyE: Envases y Embalajes.
- Ley REP: Ley N° 20.920, que establece el marco para la gestión de residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el fomento al reciclaje.
- MMA: Ministerio del Medio Ambiente.
- OCDE (OECD): Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- PP: Producto Prioritario.
- PPP: Productor de Producto Prioritario.
- REP (EPR): Responsabilidad Extendida del Productor.
- RETC: Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.
- SMA: Superintendencia del Medio Ambiente.
- UTA: Unidades Tributarias Anuales.



RESUMEN (ABSTRACT):

Este trabajo de investigación gira en torno a la Responsabilidad Extendida del Productor y su incipiente regulación normativa en Chile. Específicamente, busca ser una revisión del marco normativo de la Responsabilidad Extendida del Productor en lo referente a los Envases y Embalajes para contribuir al análisis de los desafíos asociados a su implementación, considerando la experiencia práctica. Por consiguiente, la investigación se centra en los desafíos que se observan respecto de la reciente implementación práctica de la Responsabilidad Extendida del Productor para los Envases y Embalajes.

Para lograr los objetivos del presente trabajo, se utilizará una metodología de trabajo lineal. Donde primero se introducirá el tema foco de estudio. Luego se presentará, a modo de contexto, un panorama del marco normativo aplicable al esquema de la Responsabilidad Extendida del Productor respecto del producto prioritario Envases y Embalajes. Seguidamente, se identificarán los desafíos que se vislumbran asociados a su implementación en la práctica, para posteriormente llevar a cabo un análisis pormenorizado de cada uno de ellos, proponiendo medidas de superación en caso de que se estime procedente y/o abarcable. Finalmente, se expondrán las conclusiones del estudio, determinando si, a criterio del autor, aquellas complicaciones y problemas son reales o no, y en caso de considerarse reales, si son superables o insuperables.

This research work revolves around Extended Producer Responsibility and its incipient regulatory regulation in Chile. Specifically, it seeks to be a review of the regulatory framework of Extended Producer Responsibility in relation to Containers and Packaging to contribute to the analysis of the challenges associated with its implementation, considering practical experience. Therefore, the research focuses on the challenges observed regarding the recent practical implementation of Extended Producer Responsibility for Packaging.

To achieve the objectives of this work, a linear work methodology will be used. Where the focus of study topic will be introduced first. Then, by way of context, an overview of the regulatory framework applicable to the Extended Producer Responsibility scheme with respect to the priority product Containers and Packaging will be presented. Next, the challenges associated with its implementation in practice will be identified, and then a detailed analysis of each of them will be carried out, proposing measures to overcome it if deemed appropriate and/or manageable. Finally, the conclusions of the study will be presented, determining whether, in the author's opinion, those complications and problems are real or not, and if they are considered real, whether they are surmountable or insurmountable.



INTRODUCCIÓN:

Sobre la Responsabilidad Extendida del Productor

La Responsabilidad Extendida del Productor (REP / EPR), de acuerdo con lo planteado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE / OECD), es un enfoque de política ambiental en el que la responsabilidad de un productor por un producto se extiende a la etapa posterior al consumo en el ciclo de vida del producto.

En este entendido, hay dos características primordiales de la REP: (i) el traspaso de la responsabilidad (física y/o económica; total o parcialmente) “aguas arriba” hacia el productor; y (ii) el proporcionar incentivos a que los productores incorporen consideraciones medioambientales en el diseño de sus productos.

De esta manera, mientras que otros instrumentos de política ambiental tienden a dirigirse a un único punto de la cadena de los productos, la REP abarca todo su ciclo de vida.¹

En síntesis, la REP constituye un instrumento de gestión ambiental mediante el cual se extiende la responsabilidad del productor por el producto que coloca en el mercado a la etapa posterior al consumo, en el ciclo de vida de dicho producto. Responsabilidad que, tal como su denominación lo indica, se extiende más allá de

¹OECD (2001), *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264189867-en>.



lo considerado como “común” o “normal” conforme a los parámetros actualmente concebidos.²

En virtud de lo anterior, en el esquema REP, los productores no sólo son responsables de la fabricación de sus productos, sino que también serán responsables de la posterior recolección, reciclaje, valorización y, en caso de no existir otra opción, de la disposición final de una manera ambientalmente responsable, de los residuos que se generen a partir de sus productos.³

En términos más sencillos, la REP busca que los productores asuman la responsabilidad de los productos que ponen en el mercado, incluso después de su vida útil, esto es, cuando ya pasan a ser “residuos”.

En este sentido, la REP es considerada como un enfoque crucial en la gestión de residuos a nivel mundial.⁴ Incluso, ya en el año 1995 fue identificada como un principio y una estrategia para la minimización de residuos en el Taller de Minimización de Residuos, celebrado ese año en Washington D.C.⁵

Prueba irrefutable de lo anterior es que son varios los países alrededor del mundo que la han implementado para distintos tipos de productos, y nuestro país no es la excepción.

²Idem.

³Pérez, Paula. (2023, 30 octubre). *¿Qué es la Responsabilidad Extendida del Productor? - Nueva ISO 14001*. Nueva ISO 14001. <https://www.nueva-iso-14001.com/2023/10/que-es-la-responsabilidad-extendida-del-productor/>.

⁴R.Salas.Valenzuela. (2023, 28 mayo). *Ley REP en el mundo: Ejemplos internacionales*. ReBits.cl. <https://rebits.cl/2023/05/28/leyrepenelmundoejemplosinternacionales/#:~:text=Espa%C3%B1a%2C%20Alemania%2C%20B%C3%A9lgica%20y%20Jap%C3%B3n%20son%20ejemplos%20destacados%20de%20naciones,y%20embalajes%20con%20resultados%20positivos.>

⁵OECD (2001), *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264189867-en>.



Al respecto, cabe señalar como debido y necesario preámbulo que, tal como se indica en el Mensaje del Proyecto de Ley de la Ley N° 20.920, en la Evaluación de Desempeño Ambiental que efectuó la OCDE a nuestro país en el año 2005, dicha Organización estableció una serie de recomendaciones para fomentar la valorización de los residuos en Chile. Entre ellas figuraban: (i) profundizar la aplicación de los principios de “el que contamina paga” y “el usuario paga mediante cargos apropiados sobre el manejo de los residuos”; y (ii) evaluar la posibilidad de introducir instrumentos económicos nuevos en relación a la gestión de los residuos, fomentando su valorización.⁶ A continuación, en el Mensaje se señala que, en el contexto internacional, más de 45 países utilizan instrumentos de cantidad para promocionar la valorización de los residuos a través del mecanismo conocido como Responsabilidad Extendida al Productor, que corresponde a un régimen especial de gestión de residuos conforme al cual los productores son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de productos definidos como prioritarios que comercialicen en el país.⁷

Con esas recomendaciones como directrices y teniendo a la vista la experiencia internacional, el Proyecto de Ley siguió su curso de tramitación legislativa, hasta que, con fecha de 17 de mayo de 2016, se promulgó la Ley N° 20.920, para efectos

⁶*Historia de la Ley - Biblioteca del Congreso Nacional.* (s. f.). <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5030/>.

⁷*Idem.*



de establecer el marco para la gestión de residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el fomento al reciclaje (Ley REP).⁸

Ahora bien, en cuanto al objeto material de la REP, el marco normativo nacional lo hace aplicable a ciertos productos que califica como “Productos Prioritarios”, que son foco de esta responsabilidad. Uno de los más comunes y que más se repite en la casuística, tanto internacional como nacional, son los envases y embalajes (EyE). Al respecto, este trabajo de investigación se enfoca particularmente en el diseño e implementación del esquema REP en nuestro país respecto de los EyE.

Empero, es relevante tener muy presente que, más allá de que la causa motivo de la REP y los objetivos que esta persigue son admirables y del todo loables, esto de ninguna manera significa que su implementación no traiga aparejada complicaciones y problemas. Por lo demás, tal como se verá en el cuerpo de este trabajo, esos problemas y complicaciones concurren desde distintas aristas, ámbitos y materias, lo que de por sí ya es un problema difícil de resolver.

De esta forma, el objetivo de este trabajo es analizar las complejidades asociadas a la implementación de la REP y al cumplimiento de las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE.

A modo de contexto, en las páginas que siguen se efectuará un tratamiento pormenorizado de aquellos elementos de la Ley REP y del Decreto Supremo N° 12

⁸La Ley REP en Chile y el mundo y su relación con la economía circular | Intracolla LFi. (s. f.). <https://www.intracolla.cl/la-ley-rep-en-chile-y-el-mundo-y-su-relacion-con-la-economia-circular/>.



(D.S. N° 12), del año 2020, del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), cuyo conocimiento y entendimiento es menester para la correcta comprensión de las complicaciones y problemáticas que se analizarán en el cuerpo central de este trabajo.

Ley N° 20.920 – Ley REP

Como ya se mencionó anteriormente, el 17 de mayo del año 2016 se promulgó la Ley N° 20.920 en nuestro país, por medio de la cual, entre otras cosas, se consagró la REP en Chile.

A continuación, se presenta una visión general de aquellos aspectos de la ley que serán relevantes para el posterior tratamiento y análisis de las implicancias y complejidades asociadas a su implementación y al cumplimiento de las metas de recolección y valorización de EyE.

a) Objeto:

De acuerdo con el Mensaje del Proyecto de Ley de la Ley REP, uno de los objetivos más importante de la ley sería incorporar la valorización de los residuos como un elemento primordial en la gestión de residuos sólidos, introduciendo en la regulación -de hasta ese entonces- existente en la materia un instrumento económico que generara mecanismos que permitieran aumentar los niveles de reciclaje de los



residuos que terminaban siendo objeto de disposición en rellenos sanitarios o depositados en vertederos ilegales.⁹

En cumplimiento de ese objetivo, esta ley vino a establecer el marco para la gestión de residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el fomento del reciclaje, disponiéndose en su artículo 1°, en relación a su objeto, que:

*“La presente ley tiene por objeto disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, a través de la instauración de la Responsabilidad Extendida del Productor y otros instrumentos de gestión de residuos, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente”.*¹⁰

Del tenor literal del artículo queda de manifiesto que los dos objetos principales de la ley son: (i) disminuir la generación de residuos y (ii) fomentar la reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización de los residuos.

b) Principios que la inspiran:

El artículo 2° contiene un listado de aquellos Principios que inspiran esta ley. Dichos Principios son los siguientes:

1. El que contamina paga.
2. Gradualismo.

⁹Historia de la Ley - Biblioteca del Congreso Nacional. (s. f.). <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5030/>.

¹⁰Del Congreso Nacional, B. (s. f.-b). Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1090894>.



3. Inclusión.
4. Jerarquía en el manejo de residuos.
5. Libre competencia.
6. Participativo.
7. Precautorio.
8. Preventivo.
9. Responsabilidad del generador de un residuo.
10. Transparencia y publicidad.
11. Trazabilidad.

Para efectos de este trabajo de investigación, dentro de los Principios que inspiran la REP en nuestro país, hay algunos que son de una mayor relevancia que otros, pues es justamente en torno a ellos donde se vislumbra -por lo menos a priori- que se generarán complicaciones y problemas al momento de su implementación, como lo son: el gradualismo en las metas a cumplir, la inclusión de los recicladores de base, la participación de la comunidad, y la trazabilidad. Más adelante se verá cómo se busca que cada uno de estos Principios sea parte viva de la implementación práctica de la REP, y cómo cada uno de ellos tiene asociados distintos problemas que los ponen en peligro de convertirse en “letra muerta”.

c) Definiciones:

El artículo 3° de la ley se encarga de definir los conceptos más importantes de la REP. Siguiendo tales definiciones, para efectos de este trabajo, se entenderá por:¹¹

¹¹Ídem.



- Producto Prioritario (PP): 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 REP.
- Productor de un Producto Prioritario (PPP): En el caso de los EyE, es aquél que introduce en el mercado el bien de consumo envasado y/o embalado.
- Consumidor: Todo generador de un residuo de un PP.
- Consumidor Industrial: Todo establecimiento industrial, de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que genere residuos de un PP.
- Gestor: Persona natural o jurídica, pública o privada, que realiza cualquiera de las operaciones de manejo de residuos y que se encuentra autorizada y registrada en conformidad a la normativa vigente.
- Sistema de Gestión: Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la REP, a través de la implementación de un plan de gestión.

d) Obligaciones emanadas de la REP:

Respecto de la REP propiamente tal, en el artículo 9° de la ley se establece que:

“...corresponde a un régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores de productos prioritarios son responsables de la



*organización y financiamiento de la gestión de los residuos de productos prioritarios que comercialicen en el país”.*¹²

El mismo literal pregoná las obligaciones que deben cumplir los PPP a luz de la REP. Estas obligaciones son:

1. Inscribirse en el registro establecido en el artículo 37° (se deben inscribir en el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes – RETC).
2. Organizar y financiar la recolección de los residuos de los PP en todo el territorio nacional, así como su almacenamiento, transporte y tratamiento en conformidad a la ley, a través de alguno de los sistemas de gestión.
3. Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidas en el respectivo Decreto Supremo.
4. Asegurar que la gestión de los residuos de los PP se realice por gestores autorizados y registrados.
5. Las demás que establezca la Ley REP.

e) Productos Prioritarios:

A este respecto, es importante recalcar que el esquema REP no aplica para todos los productos, sino exclusivamente para los productos definidos como prioritarios.

¹²[dem.



En consecuencia con lo anterior, la ley, en su artículo 10°, enuncia los PP sobre los que se aplicará la REP.

A mayor abundamiento, en el literal d) de dicho artículo señalan los EyE como PP.¹³

f) Metas de recolección y valorización:

El artículo 12° de la ley es especialmente importante, por cuanto a que en él se prescribe que:

*“Tanto las metas de recolección como de valorización de los residuos de productos prioritarios serán establecidos mediante decretos supremos dictados por el Ministerio -del Medio Ambiente-”.*¹⁴

Siguiendo lo mandatado en este artículo, respecto de los EyE, sus metas de recolección y valorización están establecidas en el D.S. N° 12, que será tratado con mayor detalle en el acápite siguiente.

El artículo 17° complementa el recién descrito artículo 12°, indicando que las metas de recolección y valorización de residuos de los PP, así como las demás obligaciones asociadas, deberán ser revisadas como máximo cada cinco años.

g) Sistemas de Gestión:

En su artículo 19° y siguientes la ley regula los Sistemas de Gestión, que son, tal como se verá más adelante, uno de los actores más relevantes de la REP y, sin

¹³dem.

¹⁴dem.



duda, para el escenario previo de gestión de residuos criollo, el actor más innovador de la nueva normativa, pues no es sólo que no existieran de una manera propiamente tal en Chile -como Sistemas de Gestión-, sino que, tampoco había un símil o algo que se les pareciese.

De conformidad con lo establecido en la ley, los aspectos y características más importantes de los Sistemas de Gestión son que:

- Las obligaciones establecidas en el marco de la REP para los PPP deben cumplirse a través de un Sistema de Gestión. Por lo mismo, los sistemas de gestión cumplen una función instrumental para los PPP.
- Son personas jurídicas sin fines de lucro, cuyo fin exclusivo debe ser la gestión de PP.
- Están compuestos únicamente por PPP y se financian exclusivamente a través de sus asociados.
- Pueden ser individuales o colectivos.
- Para el caso de los EyE, pueden enfocarse en residuos de EyE de tipo domiciliario, no domiciliario, o de ambos.
- Son los responsables de entregar al MMA los informes, ya sean de avance o finales, sobre el cumplimiento de las metas de recolección y valorización y de las otras obligaciones asociadas.



Por consiguiente, es claro que su participación en el flujo de la REP y en el cumplimiento de las metas de recolección y valorización de residuos de EyE es del todo esencial.

h) Fiscalización y sanción:

A partir del artículo 38° en adelante de la ley, se regula el régimen de fiscalización y sanción.

En su artículo 38° establece que:

*“Corresponderá a la Superintendencia -del Medio Ambiente- la fiscalización del cumplimiento de las metas de recolección y valorización de residuos de cada producto prioritario y de las obligaciones asociadas..., como asimismo, del funcionamiento del sistema de gestión, el cumplimiento de los deberes de información y otras obligaciones establecidas en la presente ley”.*¹⁵

Por su parte, el artículo 39° detalla qué se considerará como infracción gravísima, infracción grave e infracción leve.

Finalmente, en el artículo 40° se consagra que las infracciones a esta ley podrán ser objeto de las siguientes sanciones:

- a) Amonestación por escrito.
- b) Multa de hasta diez mil Unidades Tributarias Anuales (UTA).

¹⁵dem.



Lo que implica el establecimiento de una gama o espectro de posibilidades y magnitudes de sanción amplísima.

D.S. N° 12 (“Decreto Metas EyE”)

Dando cumplimiento a lo mandado en la Ley REP, con fecha de 8 de junio del año 2020 se promulgó el Decreto Supremo N° 12 de ese año del Ministerio del Medio Ambiente, que establece las metas para la recolección y valorización de EyE, y otras obligaciones asociadas a este PP.

A continuación, se presenta una síntesis de aquellos aspectos del D.S. N° 12 que serán relevantes para el posterior tratamiento y análisis de las complejidades e implicancias asociadas a la implementación de la REP y al cumplimiento de las metas de recolección y valorización de envases y embalajes.

a) Definiciones:

Un primer gran aporte del D.S. N° 12 es que contiene la definición de EyE.

En su artículo 2° número 5) los define como:

“aquellos productos hechos de cualquier material, de cualquier naturaleza, que sean usados para contener, proteger, manipular, facilitar el consumo, almacenar, conservar, transportar, o para mejorar la presentación de las mercancías, así como los elementos auxiliares integrados o adosados a



*aquellos, cuando cumplen con la función de informar al consumidor o alguna de las funciones ya señaladas”.*¹⁶

Además, precisa el concepto de los distintos tipos de EyE considerados como PP, por lo que, delimita el objeto material de las obligaciones contenidas en la Ley REP.

En los números 9 y 10 del mismo artículo precisa el concepto de los EyE domiciliarios y no domiciliarios, respectivamente:

- Domiciliarios: Aquellos envases que se generan normalmente en el domicilio de una persona natural.
- No domiciliarios: Aquellos envases que no constituyen envases domiciliarios. A este tipo de EyE también se les denomina como “EyE industriales”, en contraposición a lo domiciliario.

Siempre la tónica, en los números 12, 14 y 15 del artículo 2° se distingue entre los EyE primarios, secundarios y terciarios:¹⁷

- Primarios: Aquellos envases que están en contacto directo con el bien de consumo que envasan o embalan, o que están concebidos para constituir una unidad de venta en el lugar en que el bien de consumo es enajenado al consumidor final.
- Secundarios: Aquellos envases que contienen uno o más bienes de consumo envasados o embalados en envases primarios.

¹⁶Del Congreso Nacional, B. (s. f.-c). *Biblioteca del Congreso Nacional*. www.bcn.cl/leychile.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157019>.

¹⁷Idem.



- Terciarios: Aquellos envases que contienen uno o más bienes de consumo envasados o embalados en envases primarios o secundarios, con el objeto de facilitar su transporte o manipulación, excluyendo los contenedores.

b) Categorización de EyE:

Otro hito importante del D.S. N° 12 es que, en sus artículos 4° y 5°, clasifica y distingue los EyE afectos a la REP en categorías y subcategorías.

La categorización contenida en dichos preceptos, la podemos graficar de una manera resumida en las siguientes tablas:¹⁸

Tabla N° 1:

Categorías:	
EyE Domiciliarios	EyE No domiciliarios
Reglas: Los EyE Primarios podrán ser Domiciliarios o No domiciliarios dependiendo de dónde se originan y de quién los origina. Los EyE Secundarios y Terciarios siempre pertenecerán a la categoría de EyE No domiciliarios, con excepción de aquellos que sean utilizados para el transporte de bienes de consumo enajenados a personas naturales que los adquieran a distancia o a través de medios electrónicos o internet, en cuyo caso serán Domiciliarios.	

Tabla N° 2:

Subcategorías:	Regla:
Cartón para líquidos	Siempre serán considerados como EyE Domiciliarios.
Metal	Pueden ser EyE Domiciliarios o No domiciliarios.

¹⁸dem.



Papel y cartón	Pueden ser EyE Domiciliarios o No domiciliarios.
Plástico	Pueden ser EyE Domiciliarios o No domiciliarios.
Vidrio	Siempre serán considerados como EyE Domiciliarios.

c) Metas de valorización y recolección:

Sin ninguna duda, el corazón del D.S. N° 12 está en su Título III, pues es ahí donde se establecen las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE, haciendo la distinción entre EyE Domiciliarios y No domiciliarios.

En su artículo 21° se contiene la tabla de metas para los residuos de EyE Domiciliarios; mientras que, en su artículo 23° la tabla de metas para residuos de EyE No domiciliarios.

Tabla N° 3 - Metas de recolección y valorización de EyE Domiciliarios:¹⁹

		Subcategoría				
		Cartón para líquidos	Metal	Papel y cartón	Plástico	Vidrio
Año	Primer año	5%	6%	5%	3%	11%
	Segundo año	8%	9%	9%	6%	15%
	Tercer año	11%	12%	14%	8%	19%
	Cuarto año	15%	15%	18%	11%	22%
	Quinto año	19%	17%	23%	14%	26%
	Sexto año	23%	21%	28%	17%	31%
	Séptimo año	27%	25%	34%	20%	37%
	Octavo año	31%	29%	39%	23%	42%
	Noveno año	36%	32%	45%	27%	47%
	Décimo año	40%	36%	50%	30%	52%
	Undécimo año	50%	45%	60%	37%	58%
	A contar del duodécimo año	60%	55%	70%	45%	65%

¹⁹dem.



Tabla N° 4 - Metas de recolección y valorización de EyE No domiciliarios:²⁰

		Metal	Papel y cartón	Plástico
Año	Primer año	23%	48%	13%
	Segundo año	32%	54%	19%
	Tercer año	42%	60%	25%
	Cuarto año	51%	65%	32%
	Quinto año	61%	71%	38%
	Sexto año	64%	74%	42%
	Séptimo año	66%	78%	46%
	Octavo año	68%	81%	51%
	A contar del noveno año	70%	85%	55%

Más adelante en este trabajo, nos referiremos con más detalle a las metas de recolección y valorización, a su progresión en el tiempo y otras implicancias relevantes.

d) Forma de acreditación de la recolección y valorización:

Respecto de las reglas sobre la acreditación de la recolección y valorización de los residuos de EyE, en el artículo 26° del D.S. N° 12, se dispone que:²¹

- Para efectos de la recolección sólo podrán considerarse aquellos residuos que hayan sido recolectados dentro del país.
- En cuanto a la valorización, esta deberá acreditarse mediante documentos tributarios que den cuenta de la transferencia entre el Sistema de Gestión, o

²⁰Idem.

²¹Idem.



Universidad del Desarrollo
Facultad de Derecho

el Consumidor Industrial o los Gestores que actúen a su nombre, y el valorizador.



ANÁLISIS:

Metodología de trabajo

La metodología de trabajo para efectuar el análisis foco del presente trabajo de investigación será la siguiente:

Primeramente, se enunciarán aquellas implicancias de la implementación de la REP y del cumplimiento de las metas de recolección y valorización de residuos de EyE que el autor vislumbra que traerán aparejadas complejidades o dificultades consigo.

Posteriormente, se llevará a cabo un análisis particular y pormenorizado para cada una de esas complejidades o dificultades, cumpliendo con las siguientes tareas:

- i. Explicar su relación con la normativa estudiada.
- ii. Señalar las complejidades y/o dificultades propiamente tal que se le asocian.
- iii. En la medida de lo posible, explorar vías de solución para abordar los desafíos identificados.

Desafíos que se vislumbran

1. Metas de recolección y valorización con una progresión ambiciosa.
2. Capacidad instalada y un potencial déficit.
3. Geografía del país.
4. Falta de educación de la población.
5. Necesidad de generar una cultura del reciclaje en la ciudadanía.



Análisis particular de cada una de las complejidades y problemas señalados

1. Metas de recolección y valorización con una progresión ambiciosa:

De conformidad con lo establecido en los artículos 21° y 23° del D.S. N° 12, y en directa relación con el Principio de Gradualismo que inspira a la Ley REP, las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE que los PPP deberán cumplir por medio de los Sistemas Gestión, irán aumentando progresivamente dentro de un periodo de tiempo de 12 años para los residuos de EyE Domiciliarios²² y de 9 años para los residuos de EyE No domiciliarios²³.

A mayor abundamiento, en tales periodos de tiempo respectivos, las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE serán objeto de la siguiente progresión:

Tabla N° 5 – Aumento Metas de recolección y valorización de EyE Domiciliarios:

Material:	Meta año 1:	Meta año 12:
Cartón para líquidos	5%	60%
Metal	6%	55%
Papel y cartón	5%	70%
Plástico	3%	45%
Vidrio	11%	65%

²²“Aquellos envases y embalajes que se generan normalmente en el domicilio de una persona natural”.

²³“Aquellos envases y embalajes que no constituyen envases y embalajes domiciliarios”.

Tabla N° 6 – Aumento Metas de recolección y valorización de

EyE No domiciliarios:

Material:	Meta año 1:	Meta año 9:
Metal	23%	70%
Papel y cartón	48%	85%
Plástico	13%	55%

Lo anterior es, sin ninguna duda, uno de los elementos de la REP que mayor temor ha causado -y causa- en quienes participan de la misma como PPP, y que bajo esa calidad, han quedado obligados al cumplimiento de estas metas de recolección y valorización de aumento progresivo.

Y no es sólo el aumento gradual y progresivo de las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE lo que “preocupa” a los PPP, sino que también lo es una característica especial de este aumento gradual, que es su progresión acelerada en un corto periodo de tiempo.

Al respecto, el Gerente Corporativo, Desarrollo y Nuevos Negocios de AMBIPAR Environment Chile, don Andrés Jensen Velasco, durante su ponencia en el Foro REP del año 2023, organizado por País Circular, manifestó expresamente su preocupación en torno a este elemento particular, señalando al efecto que “el



*desafío que nos autoimpusimos con las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE de la Ley REP es gigante, pues, en sólo 12 años -y 9 años en el caso de los EyE No Domiciliarios- queremos igualar las metas que a la Unión Europea le tomó 26 años conseguir”.*²⁴

Esta complejidad propia de la progresión acelerada de las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE se enlaza directamente con otra dificultad, que es el amplio espectro que existe en relación a la magnitud de las sanciones y, en específico, de la cuantía que puede alcanzar la multa. Cabe recordar que, en caso de incumplimiento de las metas, la sanción a aplicar puede ser una multa de 10.000 UTA. Por lo que, es entendible el temor que provoca en los PPP el aumento acelerado de las metas.

Adicionalmente, en relación a esta materia, es necesario señalar que el esquema REP no sólo supone imponer metas de recolección y valorización de residuos considerados como PP, sino que también debiese crear -o al menos asegurar- las condiciones habilitantes que permitan a los regulados cumplir con tales metas. De lo contrario, la herramienta se desperfila como instrumento de gestión ambiental y queda como un instrumento aspiracional sin contenido.

Y aquello es, justamente, lo que se vislumbra también podría ocurrir, puesto que, si bien la normativa estudiada se encarga de regular completa y detalladamente las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE, no ocurre lo mismo con

²⁴Notas personales del 1° Foro REP en Chile, instancia que fue organizada por País Circular.



las condiciones habilitantes, que carecen de elementos esenciales para su aseguramiento.

A mayor abundamiento, son consideradas condiciones habilitantes que permitan a los regulados cumplir con las metas:

- Creación de infraestructura para la recolección y valorización.
- Políticas y programas de educación en economía circular (desarrollo de una cultura circular).
- Otorgamiento de herramientas que incentiven conductas pro REP.
- Desincentivar la cultura del desecho (visión lineal).

Lamentablemente, en el D.S. N° 12 no se regularon estas condiciones habilitantes con la misma fuerza que las metas, lo que inevitablemente abrirá francos o pondrá al descubierto ciertos puntos débiles del esquema REP, que tranquilamente podrían llevar a que la herramienta se desperfile como instrumento de gestión ambiental y quede como un instrumento aspiracional sin contenido. Ergo, como “letra muerta”.

Ahora bien, a criterio del autor existe una herramienta que sirve de solución a esta problemática y que se encuentra en la misma Ley REP, toda vez que, en su artículo 17° se establece que las metas de recolección y valorización de residuos de los PP, así como las demás obligaciones asociadas, deberán ser revisadas como máximo cada cinco años.

De esta forma, mediante la herramienta de revisión, y en caso de ameritarse, se podrían modificar las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE,



ajustándolas a cifras que sean mas consecuentes con la realidad a nivel país de la gestión de residuos, sin que esto signifique abandonar el gradualismo, pero si hacerlo más ajustado a la realidad. De igual forma, se podría aprovechar la misma herramienta para modificar las obligaciones asociadas, a modo que se hagan cargo de asegurar de una mayor y mejor manera la implementación de las condiciones habilitantes necesarias para el cumplimiento de las metas por parte de los regulados. Tal como reza el dicho, a vez conviene más un tranco “lento pero seguro”.

2. Capacidad instalada y un potencial déficit:

Siguiendo con la lógica del gradualismo y la progresión de las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE, asociado a esto se vislumbra también un potencial problema en relación a la capacidad instalada que hay actualmente en nuestro país, y la que habrá o debería haber en el futuro cercano.

En este caso, la dificultad o problemática gira en torno al desarrollo que se requerirá respecto de la capacidad instalada en Chile para recolectar y valorizar los residuos en EyE, a fin de poder dar abasto a los volúmenes de residuos de EyE que demandarán ser recolectados y valorizados para poder dar cumplimiento efectivo a las metas que, tal como vimos, inevitablemente irán en aumento. Y ante esto las interrogantes iniciales son: ¿Alcanza con la capacidad instalada actualmente en Chile? ¿Hay posibilidades de crecer en capacidad instalada a la par de la progresión de las metas?



Al respecto, el Gerente Corporativo, Desarrollo y Nuevos Negocios de AMBIPAR Environment Chile, don Andrés Jensen Velasco, durante su ponencia en el Foro REP de 2023, indicó que, de acuerdo con un estudio realizado por AMBIPAR Environment Chile, inicialmente, para los primeros años de la REP, la capacidad instalada en Chile será suficiente para poder dar cumplimiento a las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE, sin embargo, dicha capacidad instalada será deficitaria para dar cumplimiento a las metas cuando estemos adentrados en la progresión propia de su gradualismo.²⁵ Por lo que, de no existir un desarrollo y un aumento de la capacidad instalada en Chile, las metas no podrán cumplirse por carecerse de los medios mínimos necesarios -condiciones habilitantes- para las gestiones esenciales de la REP, que son la recolección y la valorización de los residuos.

En este sentido, Jensen hizo hincapié en que no solo debemos aumentar la capacidad instalada para poder seguir cumpliendo con las metas a futuro, sino que, además, dicho aumento debe estar orientado a las Regiones, ya que un punto crítico de la potencial falla en la capacidad instalada está en que no existe infraestructura ni coordinación para la gestión de residuos en Regiones.²⁶

Asimismo, un problema anexo al desarrollo de proyectos que busquen o tengan por finalidad aumentar la capacidad instalada es la denominada “Permisología”, pues, por una parte, al tratarse de residuos, los lugares de almacenamiento y de

²⁵Idem.

²⁶Idem.



segregación deberán contar con la correspondiente autorización sanitaria; y por la otra, dados los volúmenes de residuos a manejar, muchos de los proyectos con lo que se buscará subsanar esta falencia que se avista en el horizonte cercano, necesariamente tendrán que ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y sortear la tumultuosa burocracia y latencia propia de nuestras autoridades sanitarias, ambientales y municipales. Esto, a su vez, requerirá -como condición habilitante- la coordinación entre la autoridad sanitaria, la autoridad ambiental, y la autoridad municipal para promover sistemas ágiles de obtención de las autorizaciones y permisos correspondientes. Lo que podría provocar que lleguemos atrasados, cuya consecuencia será la misma que no crecer en capacidad instalada, esto es, la imposibilidad fáctica de cumplir con las metas de recolección y valorización de los residuos de EyE, y su consecuente incumplimiento.

A modo de respaldo de todo lo aseverado hasta acá en este acápite, es de utilidad traer a colación el estudio “¿Cómo es la infraestructura del reciclaje en Chile?”, realizado por País Circular en el año 2019.

De acuerdo a este estudio, la causa más importante de por qué los residuos no se reciclan en Chile no es la falta de cultura, sino que aún no existe una infraestructura adecuada para ello. A mayor abundamiento, en el estudio se indica que el nudo que impide que el reciclaje sea una práctica masiva es que no existe la cantidad suficiente de sitios donde los ciudadanos puedan ir a dejar sus residuos para el reciclaje, replicando luego el argumento para los generadores de residuos



industriales y las empresas que se dedican a valorizar ese tipo de residuos en el país.²⁷

Asimismo, el estudio también ratifica que existe una centralización y concentración muy peligrosa en relación a la infraestructura o capacidad instalada para el reciclaje, afirmándose expresamente que *“Uno de los aspectos más preocupantes es la concentración de las instalaciones de valorización de residuos. Prácticamente la totalidad de la capacidad instalada se encuentra en la Región Metropolitana...”*²⁸

Finalmente, como propuesta para sortear esta problemática, o al menos alivianarla, el autor es de la opinión de que se requieren Políticas Públicas efectivas que consagren incentivos positivos reales para el desarrollo de puntos limpios, puntos de retiro, plantas de recolección, plantas de tratamiento y plantas de valorización a lo largo de nuestro país, priorizando la tan necesaria desconcentración.

En paralelo a la confección de tales Políticas Públicas, también se avista necesario revisar el flujo que los interesados y titulares de proyectos tendrán que sortear para obtener todas las autorizaciones necesarias para operar y hacer funcionar la infraestructura requerida, debiéndose considerar esta materia para un eventual “fast track” permisológico ambiental, toda vez que, tal como se señaló, una condición habilitante fundamental para el esquema REP, es establecer un marco de permisos y autorizaciones inteligente y eficiente, que permita tener predictibilidad, claridad

²⁷Circular, P. (2019, 18 febrero). *¿Cómo es la infraestructura del reciclaje en Chile?* - País Circular. País Circular. <https://www.paiscircular.cl/consumo-y-produccion/como-es-la-infraestructura-del-reciclaje-en-chile/>

²⁸dem.



respecto de los requisitos necesarios para obtenerlos, y plazos de tramitación acotados.

Asimismo, se avista como una propuesta propicia y beneficiosa la creación de una mesa de trabajo que permita guiar la acción coordinada entre el Ministerio de Salud, el Ministerio del Medio Ambiente, y las Municipalidades, en temas REP.

3. Geografía del país:

De acuerdo con la información recabada desde la página web oficial del Gobierno de Chile, Chile se define como un país tricontinental y está constituido por tres zonas geográficas.²⁹

La primera de ellas, Chile continental, comprende una franja en la costa occidental del Cono Sur que se extiende entre los paralelos 17°29'57 S y 56°32'12 S, mayormente desde la ribera sudoriental del océano Pacífico hasta las más altas cumbres de la cordillera de Los Andes. Chile continental alcanza un largo de 4.270 kilómetros, un ancho máximo de 445 kilómetros en los 52°21'S y un ancho mínimo de 90 kilómetros en los 31°37'S.³⁰

La segunda zona geográfica es Chile insular, que corresponde a un conjunto de islas de origen volcánico en el océano Pacífico Sur: el archipiélago de Juan

²⁹<https://magnet.cl> (s. f.). *Nuestro país*. Gob.cl. <https://www.gob.cl/nuestro-pais/#:~:text=Alcanza%20un%20largo%20de%204.270,el%20paso%20Drake%20al%20sur>.

³⁰dem.



Fernández y las islas Desventuradas, pertenecientes a Sudamérica; la isla Salas y Gómez; y la isla de Pascua, ubicadas en Oceanía.³¹

La tercera zona geográfica es el Territorio Chileno Antártico, la cual es una zona de la Antártica de 1.250.257,6 kilómetros cuadrados, entre los meridianos 53° O y 90° O, sobre la cual Chile reclama soberanía, prolongando su límite meridional hasta el Polo Sur.^{32 33}

De lo anterior queda de manifiesto que Chile tiene una geografía bastante singular y que de por sí ya es extremadamente compleja, donde se comprenden distintas zonas geográficas, una morfología continental extremadamente larga, en donde coexisten dos zonas extremas totalmente diferentes y alejadas entre sí, con una concentración notoria en su zona centro, una centralización en su capital, con un grupo de islas, archipiélagos e islotes que también forman parte del país y que están separados de la zona continental, algunos de los cuales, incluso, son más cercanos al continente de Oceanía que a América, y con una tercera y última zona que, literalmente, está en la Antártica.

Al respecto, si bien es cierto que es dable señalar que la geografía nacional es un factor totalmente externo al esquema REP, no es menos cierto que, claramente, dada la complejidad propia de tal geografía, en los hechos, al momento de querer

³¹Ídem.

³²Ídem.

³³Esta reclamación está suspendida según lo estipulado por el Tratado Antártico; del que Chile es signatario.



implementar la REP, y llevarla a la práctica, se verán reflejadas externalidades negativas a raíz de la geografía de Chile.

Por ejemplo, actualmente, todos los Sistemas de Gestión que se han constituido para el PP de EyE tienen su sede y centro de operaciones en la ciudad de Santiago, en la Región Metropolitana, totalmente alejados del resto del país, respondiendo a una centralización y concentración propia de Chile, lo que significa que para todos aquellos PPP de EyE que no forman parte de la zona centro del país, se complejizan todas las tareas propias de las obligaciones que deben cumplir bajo la REP. Más detalladamente, temas de coordinación, urgencia, logística, traslados, imprevistos, y efectos no deseables, entre otros, son mucho más complejos para ellos, y lo cierto es que la normativa de la REP no se hizo cargo de esto, pues la regulación es igual para todos, sin hacer distinción alguna para los PPP que se sitúen en zonas extremas del país, en sectores recónditos, o en islas alejadas del continente.

En línea con el meollo del ejemplo anterior está el CEO de VEOLIA Chile-Perú, don Elier González, quien en su exposición dentro del Foro REP 2023 criticó la forma en la que los Sistemas de Gestión estaban planificando su organización y estructura, pues no estaban considerando sistemas de recolección a nivel Regional o incluso Provinciales, señalando que el ideal sería que fueran Comunales.³⁴

³⁴Notas personales del 1° Foro REP en Chile, instancia que fue organizada por País Circular.



Asimismo, doña Anita Farfán, CEO de Desafío Ambiente Chile, consultada al efecto, recalcó que, *“por la geografía de nuestro país, es importante poner el foco en el desarrollo de la gestión local, en Regiones”*.³⁵

Suposiciones ambas -la de González y Farfán- con asidero en la opinión de los expositores del Panel N° 1 “De la teoría a la realidad. Balance del primer año de la REP”, del Foro REP 2024, instancia que fue organizada por País Circular, donde, por ejemplo, doña Francisca Gebauer, Directora Ejecutiva del Sistema de Gestión Campo Limpio, en base a su experiencia del primer año de implementación de la REP en Chile, indicó que los problemas más grandes están en Regiones y/o en las zonas rurales.³⁶

Ahora bien, en opinión del autor, el tema de la geografía “poco amistosa” de nuestro país es algo con lo que en todas materias y ámbitos de cosas se debe lidiar, sin que la implementación del esquema REP sea la excepción. Por lo que, la forma de abarcar y atacar este problema es similar y va en la misma línea con lo que se planteó como solución para la problemática analizada anteriormente, esto es, generar y/o aumentar la capacidad instalada para la recolección y valorización de residuos de EyE, pero de una manera conscientemente descentralizada, colocando el foco en las Regiones, de forma de lograr tener una estructura base que sea pareja

³⁵Notas personales del 1° Foro REP en Chile, instancia que fue organizada por País Circular.

³⁶Notas personales del 2° Foro REP en Chile, instancia que fue organizada por País Circular.



a lo largo de Chile, y no solo una gran estructura enfrascada en la Región Metropolitana.

Para hacer frente a este elemento adverso, y superar las dificultades, es importante que los Sistemas de Gestión tengan en consideración que es esencial pensar, planificar y diseñar estructuras que abarquen y eficienten la gestión de los residuos a nivel país, con focos ubicados en sectores estratégicos a fin de poder armar una red interconectada de recolección y valorización.

4. Falta de educación de la población:

Otro problema con el que se va a tener que enfrentar el esquema REP es la falta de educación en la población. Sobre todo, en temas de prácticas de segregación que conduzcan a más y mejores conductas de reuso y reciclaje.

Al efecto, doña Macarena Gaete, Gerenta de Comunicaciones de Tetra Pak Cono Sur, en entrevista realizada por País Circular en el año 2023, fue clara, precisa y concisa en señalar que *“al educar sobre reciclaje lo más complejo es instalar una práctica permanente y consistente de separación de residuos”*.³⁷

Esto no es para nada ajeno con la REP, su implementación y el éxito o fracaso de la misma, pues la educación de la población en materias tales como la economía circular, la reutilización y la correcta segregación de los residuos para un reciclaje

³⁷<https://www.paiscircular.cl/economia-circular/tetra-pak-educacion-en-reciclaje/>.



eficiente, son una condición habilitante para el cumplimiento de las metas de recolección y valorización.

Lo anterior quedó de manifiesto cuando doña Tanya Basso, Jefa Corporativa de Medioambiente de KDM Empresas, durante su ponencia en el 2° Foro REP, indicó que *“es muy importante el rol de la educación ambiental, saber qué es lo que debe ir en el camión y qué se puede reutilizar”*. Enfatizando en que *“existe un público que tiene una participación activa, que lo quiere hacer bien, pero que lo termina haciendo mal por no saber”*.³⁸

Ahora bien, es menester señalar que esta materia es objeto de preocupación y trabajo por parte de los grandes actores de la REP, ya que éstos conocen y son conscientes de su trascendencia en el éxito sostenible de la misma.

Así las cosas, en Chile existen programas de educación ambiental enfocados en la etapa escolar, los que son impulsados desde el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente.³⁹

Además, se ha avanzado en materia de cuidado ambiental y desarrollo sostenible, principalmente con la implementación de normativa, donde destacan entre otras, la Ley Marco de Cambio Climático, la Ley de Humedales Urbanos, la Ley Marco para la Gestión de Residuos, y nuestra Ley REP.⁴⁰

³⁸Notas personales del 2° Foro REP en Chile, instancia que fue organizada por País Circular.

³⁹<https://www.paiscircular.cl/economia-circular/tetra-pak-educacion-en-reciclaje/>.

⁴⁰Idem.



Asimismo, también existen numerosas iniciativas desde el sector privado, enfocadas en mejorar la educación ambiental de la población de nuestro país.

Sin perjuicio de lo planteado en este punto, en opinión del autor, la educación ambiental en general y la educación del reciclaje en específico, se encasillan dentro de una concepción más amplia, que es la de “cultura”, concepción esencial que será tratada en detalle en el punto sucesivo.

5. Necesidad de generar una cultura de reciclaje en la ciudadanía:

La cultura del reciclaje puede conceptualizarse como la consciencia en el colectivo general de que se pueden aprovechar los residuos que se generan, obteniendo nuevas materias primas que se pueden incorporar de manera directa a un ciclo de producción o de consumo.⁴¹

Ahora bien, una pregunta válida es si ¿la Ley REP busca generar una cultura de reciclaje? Y la respuesta es que, absolutamente sí. Evidencia suficiente de ello son los Principios de Inclusión y Participativo que inspiran la REP.

Siendo aún más enfático, sin lugar a dudas un elemento esencial para el éxito de la REP será lograr generar esa cultura de reciclaje en la ciudadanía. Lo que es mucho más fácil de decir que de hacer.

⁴¹Sara, S. R. G., Aura, Z. L. R., & Patriciav, A. C. T. (s. f.). *EL RECICLAJE: UN NICHOS DE INNOVACIÓN y EMPRENDIMIENTO CON ENFOQUE AMBIENTALISTA*. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202017000100005#:~:text=El%20reciclaje%20consiste%20en%20dar,de%20producci%C3%B3n%20de%20consumo.



Al respecto, don Oscar Martín, quien es Consultor Internacional REP, ex CEO de ECOEMBES y ex Presidente de EXPRA, entre otros cargos distinguidos y de alta significancia que ha tenido, en su discurso de inauguración del 1° Foro REP en Chile, en octubre de 2023, señaló que el gran desafío que se le presentará a Chile es el desconocimiento general de la ciudadanía común y corriente en lo que concierne al reciclaje y a la REP. Graficó lo anterior, enfatizando en que no sirve de nada colocar más contenedores si, por una parte, no le enseño a los ciudadanos cómo usarlos (*“lo educo”*), y por la otra, no le explico el por qué es necesario usar los contenedores de esa manera (*“lo sensibilizo”*).⁴² Siguiendo esa misma línea, también aseveró que, en cuanto a la implementación de la REP, los primeros 5 años serán clave, y que es en ese periodo inicial de implementación (*“desde el minuto 1”*) donde los Sistemas de Gestión y los Gobiernos Corporativos deben tener como fin prioritario su *“función social”*, enfocándose en educar y sensibilizar al ciudadano común y corriente.⁴³

Efectuando un análisis de lo indicado por Martín, es claro que coloca la generación de una cultura del reciclaje como el elemento primordial y fundamental, del que dependerá el éxito o fracaso de la REP.

Y no es solamente el experto español en REP quien lo concibe de esa manera, sino que varias otras voces autorizadas en la materia.

⁴²Notas personales del 1° Foro REP en Chile, instancia que fue organizada por País Circular.

⁴³Idem.



Por ejemplo, don Nelson Urra Pardo, Gerente General del Sistema de Gestión Giro, piensa que para alcanzar el éxito en relación a la REP se necesita de más cultura y sensibilización en la comunidad.⁴⁴

En la misma línea, don José Luis Navajas, Gerente General de EBI-COSEMAR y ex Gerente General de STARCO DEMARCO KDM, opinó que la participación de la comunidad es esencial, y que seguido a eso viene la educación en materia ambiental.⁴⁵

Asimismo, doña Carolina Escandón, quien se desempeña como Jefe de Ventas de la Zona Centro en HIDRONOR Chile, expresó que la educación y la cultura son los elementos más importantes para lograr la valorización de los residuos.⁴⁶

Mientras que, para doña Andrea Viglino, Gerente Comercial del Consorcio Santa María, para el éxito de los objetivos de la Ley REP, los elementos claves son: lograr un cambio cultural, la descentralización y la valorización de los residuos.⁴⁷

En palabras de don Rodrigo Valiente, Director de Planificación y Desarrollo de Negocios en KDM Empresa, la educación ambiental es la piedra angular de los cambios que buscamos. Y agrega que, también es crucial hacer campañas de reciclaje.⁴⁸

⁴⁴Idem.

⁴⁵Idem.

⁴⁶Idem.

⁴⁷Idem.

⁴⁸Idem.



Para don Mark Minneboo, Director of Advocacy de Plastic Oceans International, los elementos claves son: la educación y la ciencia.⁴⁹

Don Paolo Mazza Forno, CEO de Mercado Circular, incluso va más allá y plantea que una de las soluciones es generar una cultura del reciclaje, pero que es igual o más conveniente crear una cultura de la prevención en la generación de residuos, de la reutilización y, recién en tercer lugar, vendría la cultura del reciclaje.⁵⁰

Ahora bien, más allá de que la gran mayoría -por no decir todas- de las voces expertas coinciden en que la **generación de una cultura del reciclaje es el elemento clave para el éxito de la REP**, tal como se señaló en la parte inicial de este acápite, es más fácil decirlo que hacerlo, ya que, como se analizará a continuación, generar una cultura del reciclaje trae aparejados varios problemas, lo que torna este elemento en una complicación para la implementación de la REP en Chile. Para graficarlo de alguna manera, se podría decir que es mucho más fácil para la sociedad de hoy en día generar residuos que una cultura del reciclaje.

La mayor complejidad del tema, justamente, viene desde la arista cultural, ya que durante siglos los residuos se han considerado como un impacto secundario inevitable en la producción y el consumo de los bienes y servicios necesarios para

⁴⁹Idem.

⁵⁰Idem.



satisfacer las distintas necesidades humanas.⁵¹ Más difícil que generar una cultura es cambiar una que ya está arraigada hace décadas.

Algunos datos concretos que dan cuenta de que en Chile existe más una cultura de generación de basura que del reciclaje, son los siguientes:

- Según cifras del MMA, Chile es el país que mayor cantidad de basura genera por persona en Sudamérica, con un promedio de 1,19 kilogramos de basura al día.
- Según el Informe del Estado del Medio Ambiente del año 2020, Chile es uno de los países de la OCDE que menos reutiliza estos residuos.
- Según la Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE a Chile en 2024, el país cuenta con altas tasas de generación de residuos.
- Según un reportaje de Ladera Sur, se ha constatado que gran parte de los municipios no declara su valorización, aún teniendo programas de reciclaje, en su mayoría porque esta labor es realizada por terceros y no se cuenta con esos datos.⁵²

Datos como estos constatan que sacar adelante una cultura del reciclaje en Chile será una tarea ardua y difícil, por lo que, como consecuencia inevitable de concebir este elemento como crucial para el éxito de la REP en nuestro país -tal como lo plantearon todos los expertos citados-, es que, obvia y lógicamente, esta arista se

⁵¹ *Reciclaje en Chile: desafíos legales y sociales para potenciar la reutilización de nuestros residuos* | Ladera Sur. (s. f.). Ladera Sur. <https://laderasur.com/articulo/reciclaje-en-chile-desafios-legales-y-sociales-para-potenciar-la-reutilizacion-de-nuestros-residuos/>.

⁵² *Idem*.



tornará en una complejidad de renombre y alta importancia, pues de lograrlo, se garantiza el éxito de la REP, pero, de no ser así, podría condenarla a su fracaso.

En cuanto a la proposición de medidas para la subsanación del problema, creo que es un asunto que supera con creces las capacidades del autor y el objeto de este trabajo, pero si se puede decir que se avista como esencial la participación de los grandes actores de la REP, apuntando a su “función social” con el propósito de educar y sensibilizar a la comunidad que, de aprender y sensibilizarse en temas de reciclaje, segregación en origen y gestión de residuos, luego les devolverá la mano ayudándolos a tener una menor cantidad y mejor calidad de residuos a recolectar y valorizar.



CONCLUSIÓN:

La Responsabilidad Extendida del Productor y las normas que la implementan (Ley N° 20.920 y el Decreto Supremo N° 12, del año 2020, del Ministerio del Medio Ambiente) constituyen instrumentos de gestión ambiental novedosos en Chile, siendo una materia que se encuentra en una etapa temprana de implementación.

Por lo que, si bien uno podría pensar que es una materia que aún se adentra más en el ámbito de lo teórico, donde reinan las suposiciones y especulaciones, que en el plano práctico, eso no es del todo así. Lo cierto es que las inquietudes manifestadas por los actores del esquema REP no son especulaciones ni suposiciones, sino que son reales y están debidamente fundadas en la falta -o presunta falta- de aquellos elementos tangibles e intangibles que aseguren a los regulados la existencia de las condiciones mínimas necesarias para poder cumplir con las metas impuestas. Dichos elementos tangibles son las denominadas “condiciones habilitantes”, cuyo desarrollo es esencial para que la REP no se desperfile como instrumento de gestión ambiental y quede como un instrumento aspiracional sin contenido.

Y es justamente en relación a las condiciones habilitantes donde se vislumbran algunos elementos de complicación o problemáticas asociadas a la implementación de la REP, las que fueron agrupadas, en base al estudio e investigación realizados, bajo los siguientes títulos:

1. Metas de recolección y valorización con una progresión ambiciosa.



2. Capacidad instalada y un potencial déficit.
3. Geografía del país.
4. Falta de educación de la población.
5. Necesidad de generar una cultura del reciclaje en la ciudadanía.

Ahora bien, cabe recordar que el objetivo de este trabajo de investigación siempre radicó en estudiar a fondo la normativa REP chilena, entendiéndola y analizándola dentro del contexto particular de nuestro país, y lograr determinar si las complejidades asociadas a la implementación de la REP son reales o no; arribándose a la conclusión firme de que estas problemáticas si son reales, pero no imposibles de sobrellevar o superar.

A mayor abundamiento, se ha concluido que tres de las complejidades analizadas en el cuerpo de este trabajo de investigación, que son las indicadas en los números 1, 2 y 3 del listado precedente, responden a un perfil o estrato objetivo; para las cuales, incluso, el autor se aventuró a proponer medidas de resolución o superación para la dificultad propiamente tal, ya sea mediante herramientas que nos brinda la misma ley, o bien con medidas que ya se han adoptados para superar los mismos escollos en otras materias diferentes que han sido y son azotadas por las mismas complicaciones.

Mientras que, las complejidades restantes, esto es, la necesidad de educar a la población y de generar una cultura del reciclaje en la ciudadanía, que a opinión del autor son las más importante de todas y ban de la amno, responden a un paradigma



subjetivo muy difícil de trabajar, como lo es lograr un cambio cultural sobre algo que ya está profundamente arraigado en una sociedad.

Estos puntos, en realidad, son el “todo” del asunto, pues, tal como lo afirman todos los autores expertos citados en este trabajo de investigación, de ellos dependerá el éxito o fracaso de la REP, por lo que es ahí donde se deben enfocar todos los esfuerzos.

En particular, para dar cierre a este trabajo de investigación, cuyo proceso elaborativo disfrute muchísimo, me quedo con una frase de Oscar Martin que, creo, grafica a la perfección el norte o la dirección del cambio cultural por el que debemos trabajar, que es: *“Pasar desde el que ‘contamina paga’ al ‘quien recicla gana’*.



BIBLIOGRAFÍA:

1. OECD (2001), *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*. <https://doi.org/10.1787/9789264189867-en>.
2. Historia de la Ley - Biblioteca del Congreso Nacional. (s. f.). <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5030/>.
3. Apuntes del 1° Foro REP en Chile (año 2023), instancia que fue organizada por País Circular.
4. Apuntes del 2° Foro REP en Chile (año 2024), instancia que fue organizada por País Circular.
5. País Circular (2019, 18 febrero). “¿Cómo es la infraestructura del reciclaje en Chile?” <https://www.paiscircular.cl/consumo-y-produccion/como-es-la-infraestructura-del-reciclaje-en-chile/>.
6. País Circular (2023, 25 enero). “Al educar sobre reciclaje lo más complejo es instalar una práctica permanente y consistente de separación de residuos” <https://www.paiscircular.cl/economia-circular/tetra-pak-educacion-en-reciclaje/>.



7. Cortés, C. M. (2021). La responsabilidad extendida del productor: En Universidad del Externado eBooks (pp. 197-218). <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnw6x.9>.
8. Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras. (2024, 28 agosto). Legal Affairs. <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/declaration-responsibilities-present-generations-towards-future-generations#:~:text=Las%20generaciones%20actuales%20deben%20esforzarse,forma%20de%20la%20vida%20humana>.
9. Del Congreso Nacional, B. (s. f.-a). Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157019>.
10. Del Congreso Nacional, B. (s. f.-b). Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1090894>.
11. Del Congreso Nacional, B. (s. f.-c). Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157019>.
12. Economía Circular. (2024, 3 julio). Ley Rep - Economía circular. <https://economiecircular.mma.gob.cl/ley->



[rep/#:~:text=Sistemas%20de%20gesti%C3%B3n%2C%20instituci%C3%B3n%20sin,de%20un%20plan%20de%20gesti%C3%B3n.](#)

13. Hoy, 36 países utilizan REP como instrumento de gestión de residuos. (2015, 14 mayo). mma.gob.cl. <https://mma.gob.cl/hoy-36-paises-utilizan-rep-como-instrumento-de-gestion-de-residuos/>.

14. <https://magnet.cl>. (s. f.). Nuestro país. Gob.cl. <https://www.gob.cl/nuestro-pais/#:~:text=Alcanza%20un%20largo%20de%204.270,el%20paso%20Drake%20al%20sur>.

15. La Ley REP en Chile y el mundo y su relación con la economía circular | Intracolla LFi. (s. f.). <https://www.intracolla.cl/la-ley-rep-en-chile-y-el-mundo-y-su-relacion-con-la-economia-circular/>.

16. Ley REP: “Solo un 10% de las empresas está en un sistema de gestión de residuos” – DFLIVE. (s. f.). <https://dflive.cl/ley-rep-solo-un-10-de-las-empresas-esta-en-un-sistema-de-gestion-de-residuos/>.

17. Marcel, M. E. V., Torán, M. B. M., & Dazarola, R. H. J. (2023). DISEÑO DE ENVASES y EMBALAJES. UNA PROPUESTA DE ECODISEÑO ABREVIADO BAJO LOS REQUERIMIENTOS NORMATIVOS DE LA LEY



- REP EN CHILE. Revista 180, 51. [https://doi.org/10.32995/rev180.num-51.\(2023\).art-1064](https://doi.org/10.32995/rev180.num-51.(2023).art-1064).
18. Pérez, P. (2023, 30 octubre). ¿Qué es la responsabilidad Extendida del Productor? - Nueva ISO 14001. Nueva ISO 14001. <https://www.nueva-iso-14001.com/2023/10/que-es-la-responsabilidad-extendida-del-productor/>.
19. Prorep, & Prorep. (2024, 26 junio). Los desafíos en la puesta en marcha de Ley REP en las operaciones mineras - PROREP. PROREP - Sistema de Gestión PROREP de Envases y Embalajes no domiciliarios para Chile, <https://prorep.cl/los-desafios-en-la-puesta-en-marcha-de-ley-rep-en-las-operaciones-mineras/>.
20. Reciclaje en Chile: desafíos legales y sociales para potenciar la reutilización de nuestros residuos | Ladera Sur. (s. f.). Ladera Sur. <https://laderasur.com/articulo/reciclaje-en-chile-desafios-legales-y-sociales-para-potenciar-la-reutilizacion-de-nuestros-residuos/>.
21. R.Salas.Valenzuela. (2023, 28 mayo). Ley REP en el mundo: Ejemplos internacionales. ReBits.cl. <https://rebits.cl/2023/05/28/ley-rep-en-el-mundo-ejemplos-internacionales/#:~:text=Espa%C3%B1a%2C%20Alemania%2C%20B%C3>



[%A9lgica%20y%20Jap%C3%B3n%20son%20ejemplos%20destacados%20de%20naciones,y%20embalajes%20con%20resultados%20positivos.](#)

22. Sara, S. R. G., Aura, Z. L. R., & Patriciav, A. C. T. (s. f.). EL RECICLAJE: UN NICHOS DE INNOVACIÓN y EMPRENDIMIENTO CON ENFOQUE AMBIENTALISTA.

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202017000100005#:~:text=El%20reciclaje%20consiste%20en%20dar,%20de%20producci%C3%B3n%20o%20de%20consumo.