



RECICLAJE INCLUSIVO EN CHILE

Brechas y
recomendaciones para
su implementación
efectiva



Levantamiento de información y sistematización

Carla Durán Palacios
Florencia Furet Pereira
Constansa Vergara Andrades

Revisión y edición de textos

Constansa Vergara Andrades
Carla Durán Palacios

Diseño y diagramación

Manuel Saldía Arteaga

Equipo de trabajo

Comité Estratégico OCRI

Fotografías

Archivo Fundación El Árbol
Javiera Toro Escobar

Chile, 2026

Investigación realizada en el marco del Observatorio Chileno para el Reciclaje Inclusivo.

Financiado por Fundación Avina

Esta publicación puede ser reproducida total y/o parcialmente de cualquier forma, solo para propósitos educativos e informativos, citando la fuente de origen. No puede ser reproducida para fines comerciales.



ÍNDICE

1. Antecedentes	8
2. Contexto del reciclaje inclusivo en Chile	16
3. Estado normativo actual de la gestión de residuos nacional	26
3.1 Ley REP y el principio de inclusión	28
3.2 Política de Inclusión de Recicladores de Base	34
3.3 Política Nacional de Gestión de Residuos 2018-2030	36
3.4 Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040	37
3.5 Secretaría Ejecutiva Regional de Residuos y Economía Circular (SEREC)	40
3.5.1 Planes Estratégicos Regionales (PER)	42
3.5.2 Plan de Residuos Local (PRELO)	43
3.6 Estrategia Nacional de Residuos Orgánicos Chile 2040	44
3.7 Plan Sectorial de Mitigación (PSM) del Ministerio de Salud	45
3.8 Política Pública Regional para la Gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios	46
3.9 Alcances y limitaciones del reciclaje inclusivo en el marco normativo chileno	48
4. Brechas para el Reciclaje Inclusivo- OCRI	52
Brecha 1. Definición imprecisa del reciclador de base	54
Brecha 2. Política de Inclusión desactualizada	55
Brecha 3. Inexistencia de un registro actualizado de recicladores de base	56
Brecha 4. Falta de transparencia en convenios y licitaciones	58
Brecha 5. Certificación de competencias laborales sin garantía de inclusión laboral	60
Brecha 6. Capacidad municipal limitada	62
Brecha 7. Débil apoyo estructural al trabajo colectivo	64
Brecha 8. Competencia desigual en el mercado	66
5. Recomendaciones para el Reciclaje Inclusión- OCRI	68
6. Bibliografía consultada	84
7. Abreviaturas	92
8. Anexo	96

INTRODUCCIÓN

El presente documento reúne un conjunto de recomendaciones destinadas a fortalecer la política pública en materia de reciclaje inclusivo en Chile, a partir de la experiencia acumulada tras la implementación de la Ley 20.920 (Ley REP) y en el marco de la nueva gestión de residuos domiciliarios que se está configurando a nivel nacional. Surge desde el Observatorio Chileno para el Reciclaje Inclusivo (OCRI)¹ y es fruto del análisis colectivo desarrollado por su Comité Estratégico, integrado por actores públicos, privados, organizaciones de la sociedad civil y la Asociación Nacional de Recicladores de Base de Chile (ANARCH), todos ellos involucrados

en la promoción de la inclusión de recicladores en el sistema de gestión de residuos.

El análisis ofrece, en primer lugar, un recorrido sintético por las principales políticas públicas vinculadas a la gestión de residuos en el país, para luego identificar los desafíos y brechas que persisten en su implementación, particularmente en lo relativo a la inclusión del reciclaje de base. Este proceso busca aportar a la consolidación de una transición justa en el ámbito de los residuos, reconociendo el valor económico, ambiental y social del trabajo de las y los recicladores de base, quienes por décadas han contribuido de manera decisiva a la reducción de la huella de carbono, al aprovechamiento de materiales y a la mitigación de los efectos del cambio climático. Su oficio, de alta calidad técnica y de un profundo sentido comunitario, constituye una práctica esencial para avanzar hacia modelos de gestión más sostenibles y equitativos dentro del paradigma de la economía circular y los compromisos de Chile en materia de Cambio Climático.

¹ El Observatorio Chileno para el Reciclaje Inclusivo (OCRI) es un espacio multiactor que surge el año 2025 y busca generar información, difusión, e incidencia que promueva la inclusión efectiva de Recicladores de Base en la cadena de valor del reciclaje nacional y en la formulación e implementación de normativas y políticas públicas. Participan en el Comité Estratégico representantes de ANARCH, Ministerio del Medio Ambiente, Chile Valora, CEMPRE, Ciudad Posible, ANIR, Fundación Avina y Fundación El Árbol. Para más información, revisar su página web ocri.cl

Se organiza en cinco apartados que contextualizan y sustentan el ejercicio de identificación de brechas y desafíos para la implementación efectiva de la Ley REP desde el principio de inclusión de los recicladores de base.

1

Antecedentes, donde se presentan los principales datos sobre la generación y manejo de residuos en el país, así como su relación con las metas de la Ley REP.

2

Contexto del reciclaje inclusivo en Chile, que revisa los fundamentos del trabajo e incidencia de las y los recicladores en el territorio nacional.

3

Estado normativo actual, que analiza las políticas públicas y normativas vigentes en torno a la gestión de residuos, con especial atención a sus instrumentos y mecanismos de inclusión.

4

Brechas para el reciclaje inclusivo, elaboradas por el OCRI a partir del diálogo con actores del sector público, privado y de la sociedad civil.

5

Recomendaciones para fortalecer la política pública y la aplicación del principio de inclusión del reciclaje de base en la gestión de residuos.

A través de esta síntesis, se invita a revisar las recomendaciones construidas orientadas a mejorar la implementación multiescalar de la Ley REP desde su principio de inclusión, y a avanzar hacia políticas públicas integradoras y efectivas que reconozcan el aporte del reciclaje de base como un pilar fundamental de la economía circular y de la justicia socioambiental en Chile.



1.

ANTECEDENTES

Según los datos comunales más recientes sobre residuos domiciliarios del año 2023, en Chile se generan cerca de 8 millones de toneladas de residuos al año, **de las cuales solo el 1,7% se recicla**. Con una población de 18.5 millones de habitantes (INE, 2024), cada persona produce en promedio 1,09 kilos diarios y **recicla apenas 5,25 kilos al año** (Kyklos, 2025).

La denominada **“crisis de la basura”** se agrava si se considera que **el 78% de los residuos se elimina directamente en vertederos, rellenos y otros destinos finales (MMA, 2024), generando el 7% de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero** (SUBDERE, MMA, MINSAL, 2025). Para los gobiernos locales, esta situación representa uno de los desafíos más complejos debido al aumento sostenido de la generación, la falta de infraestructura y las bajas tasas de valorización (Carrasco et al., 2025).

En el ámbito de la gestión municipal, la Ley N.º 18.695 Orgánica Constitucional de

Municipalidades (1988) establece que la extracción de residuos es responsabilidad de la unidad de aseo y ornato. El Dictamen N.º 13.554 de la Contraloría General de la República (2013) reafirma que esta función es propia y especial de los municipios respecto de los bienes nacionales de uso público.

A este marco se suman diversas iniciativas legislativas recientes orientadas a reducir la generación de residuos. La Ley 21.100 (2018), que prohíbe las bolsas plásticas; la Ley 21.368 (2021), que regula productos de un solo uso y botellas plásticas; y el proyecto de ley sobre valorización de residuos orgánicos (Boletín N.º 16182-12). Paralelamente, la Comisión Interministerial de Gestión de Residuos Sólidos y Economía Circular articula a los Ministerios competentes para coordinar políticas, programas y protocolos que mejoren la gestión de residuos a nivel nacional (MMA, SUBDERE, MINSAL, 2025). Todas estas iniciativas buscan mitigar los impactos ambientales y sanitarios asociados a la acumulación de residuos y complementan

la implementación de la Ley REP, **posicionando la temática como prioritaria en las Contribuciones Nacionales Determinadas en el marco del Acuerdo de París del año 2015**.

En particular, la Ley 20.920 establece el marco para la gestión de residuos e introduce la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), obligando a los productores de productos prioritarios a financiar y organizar la recolección, reciclaje y valorización de los residuos derivados de ellos. La normativa fija metas de recuperación, define obligaciones para los distintos actores, incorpora fiscalización y sanciones, crea el Fondo para el Reciclaje y actualiza normativas complementarias, impulsando la transición hacia una economía circular.

La Ley, además, reconoce por primera vez a las y los recicladores de base como gestores e incorpora formalmente el principio de inclusión, convirtiéndose en un referente pionero en latinoamérica. Hoy, a nueve

años de la promulgación de la ley y dos de su implementación efectiva, cabe analizar la arquitectura institucional que la sustenta, sus planes y reglamentos en materia de inclusión, especialmente en lo que respecta al tratamiento de envases y embalajes, principal ámbito del reciclaje de base, así como en la futura inclusión del reciclador/a de base en la gestión de residuos orgánicos y en los procesos de gobernanza regional y local.

Durante este periodo han surgido diversas iniciativas de seguimiento de la REP. El estudio más reciente de estadísticas sobre el reciclaje de envases y embalajes, evidencia progresos relevantes en la creación de sistemas de gestión, pero también importantes desafíos. En 2024 ingresaron al mercado chileno 1,96 millones de toneladas de envases y embalajes, de las cuales un 67% fue gestionado por algún sistema de gestión y un 33% logró ser efectivamente valorizado (Kyklos, 2025). Entre los materiales con mayores volúmenes y tasas de valorización destaca el cartón (48,9%), seguido por el

PET (23,2%) y el vidrio (22,4%). **Sin embargo, gran parte de la valorización ocurre a través de circuitos informales**, situación especialmente evidente en el caso del aluminio, del cual solo un 1,5% es reciclado por canales oficiales.

Otro análisis institucional relevante es la Mesa Ejecutiva para la Productividad de CORFO (2025), que identifica desde la mirada público- privada tres nudos críticos: la falta de incentivos para que gestores no adjudicados contribuyan a metas colectivas; la complejidad y escasa transparencia de los procesos licitatorios, que limita la competencia; y el escaso nivel de conocimiento y participación de municipios y consumidores en la separación de residuos valorizables (País Circular, 2025). A estos se suman problemas estructurales como la **tendencia de los Sistemas de Gestión a competir con el ecosistema preexistente en lugar de complementarlo y la subutilización de las capacidades nacionales de reciclaje**.

Los diagnósticos coinciden en revelar limitaciones operativas que dificultan el adecuado desarrollo de la Ley REP y del sistema de gestión de residuos en su conjunto. En ambos casos se evidencia la urgencia de avanzar hacia esquemas colaborativos que integren a los actores públicos, privados y comunitarios, aprovechando las capacidades ya existentes en el ecosistema del reciclaje.

En este escenario, **la incorporación plena de las y recicladores de base, no sólo como gestores, sino como actores estratégicos** capaces de fortalecer la trazabilidad, la recolección y la valorización, se vuelve un componente indispensable. Integrar esta perspectiva inclusiva es fundamental para transitar hacia un sistema de gestión de residuos más justo, eficiente y sostenible. En esa dirección se orienta este documento.



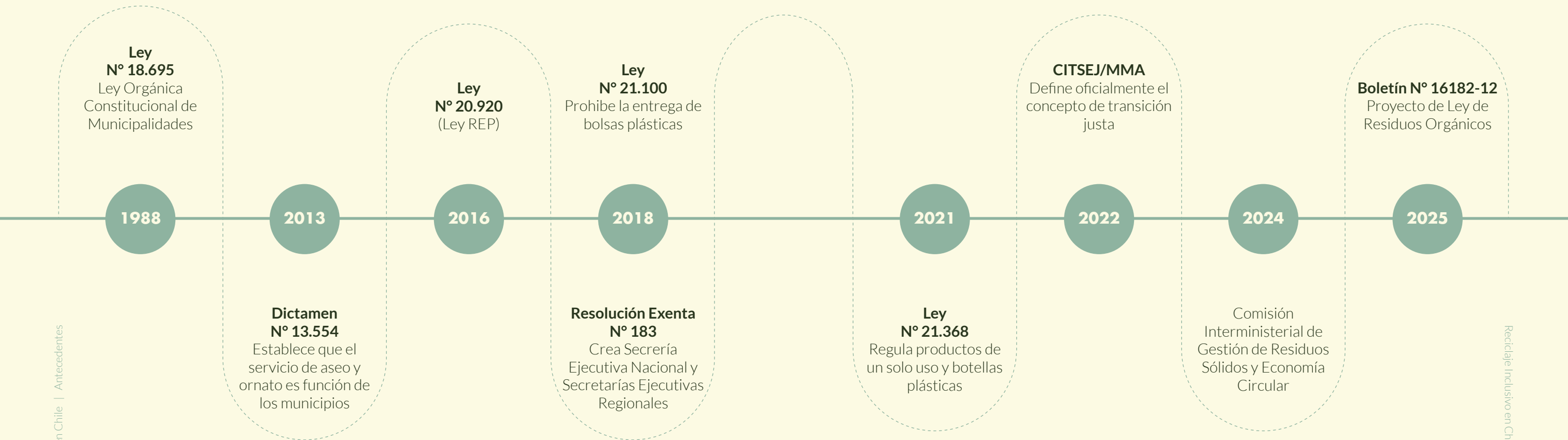


Imagen 1.

Leyes y normativas vinculadas a la gestión de residuos en Chile. Elaboración propia.

A person in a dark uniform and cap stands next to a large white sack, looking out over a vast, textured, golden-brown landscape. The person is seen from the side, wearing a dark jacket with a reflective stripe and a cap. The sack is large and white, with some markings. The background is a vast, textured, golden-brown surface that looks like a field of dry grass or a large pile of recycled paper.

2. CONTEXTO DEL RECICLAJE INCLUSIVO EN CHILE

El reciclaje inclusivo (RI) se entiende como “sistemas de manejo de residuos que priorizan la recuperación y el reciclaje, reconociendo y formalizando el papel de los recicladores de base como actores clave” (O’Hare, P., 2021: ix). Este enfoque busca integrar a quienes históricamente han sostenido el oficio del reciclaje en la cadena de valor, garantizando condiciones laborales dignas y fortaleciendo su rol dentro de un modelo de economía circular y solidaria. Para avanzar en esta dirección, resulta fundamental una **Transición Socioecológica Justa (TSEJ)**, definida como “el proceso de transformación y/o adaptación de los sistemas socioculturales hacia el equilibrio ecosistémico, bienestar de las personas y modelos productivos

sostenibles, en el marco de la triple crisis por pérdida de biodiversidad, cambio climático y contaminación, asegurando el enfoque de derechos humanos, igualdad de género y trabajo decente” (PNUD y MMA, 2025, p.11,12). Esta perspectiva no solo promueve modelos bajos en emisiones, sino que también busca responder a desigualdades ambientales históricas y prevenir nuevas formas de inequidad.

Desde esta mirada, el reciclaje inclusivo persigue un **triple impacto: social, ambiental y económico**, que contribuye de manera directa a una gestión más sostenible de los residuos.

SOCIAL

Contribuye a reducir la desigualdad y generar ingresos para grupos históricamente excluidos reconociendo y reivindicando los derechos humanos de quienes han desarrollado un trabajo esencial para la reducción de residuos.



AMBIENTAL

Disminuye la contaminación y la presión sobre los ecosistemas naturales, aportando a la mitigación de la crisis climática mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.



ECONÓMICO

Impulsa la transición hacia la economía circular, promoviendo la eficiencia en el uso de recursos y la generación de nuevas oportunidades productivas locales.



Imagen 2.
Triple impacto del reciclaje de base.

El desarrollo del reciclaje inclusivo ha sido impulsado por políticas públicas, marcos normativos e iniciativas tanto estatales como privadas que han favorecido su progresiva institucionalización. En este contexto, los recicladores y recicladoras de base constituyen el actor central de este enfoque. Según los distintos marcos institucionales y territoriales, este oficio ha recibido diversas denominaciones: *catadores de materiais recicláveis* en Brasil, *recicladores de oficio* en Colombia, *recuperadores urbanos* en Argentina y clasificadores de residuos en Uruguay. **El término “reciclador de base” fue adoptado en el Primer Congreso Mundial y Tercer Congreso Latinoamericano de Recicladores, realizado en Bogotá en 2008, como una estrategia política y conceptual orientada a unificar una identidad laboral** digna frente a denominaciones históricamente estigmatizantes como “cartoneros”, “cachureros” o “basurieros” (AVINA et al., 2017).

La Alianza Internacional de Recicladores define a los recicladores como personas que trabajan por cuenta propia en la recolección, separación, clasificación y venta de materiales reciclables como papel, plástico, metal y vidrio, generalmente en condiciones informales o semiformalizadas (International Alliance of Waste Pickers, 2022). Esta definición se amplía al considerar otras actividades propias de la cadena del reciclaje, tales como la selección, transformación y reutilización de residuos sólidos, ubicando a los recicladores como el primer eslabón del proceso de recuperación y valorización, cuyo sustento económico depende de la comercialización de los materiales recuperados, ya sea en el espacio público o en sitios de disposición final. En la misma línea, WIEGO caracteriza a los **recicladores como trabajadores de la economía informal que prestan un servicio clave para los sistemas urbanos de gestión de residuos**, aun cuando su labor se desarrolla frecuentemente en

condiciones de precariedad y escaso reconocimiento social.

El reconocimiento político del reciclaje de base ha sido impulsado por diversas iniciativas orientadas a la incidencia pública y la defensa de derechos, que buscan visibilizar el aporte ambiental, social y económico de este oficio, así como revertir su histórica exclusión de los sistemas formales de aseo. En este proceso, la Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores (Red LACRE) ha desempeñado un rol estratégico en la articulación regional y en la promoción de marcos normativos inclusivos, incidiendo, entre otros hitos, en la incorporación de la figura del reciclador de base en la Ley REP chilena. A nivel nacional, la Asociación Movimiento Nacional de Recicladores de Chile (ANARCH) se posiciona como una organización representativa que busca dignificar el oficio, reconociendo a las y los recicladores como trabajadores esenciales de la cadena

de reciclaje y promoviendo su formalización y valorización en el marco de la Ley N.º 20.920.

Las experiencias comparadas en América Latina evidencian importantes procesos de politización y reconocimiento. En **Colombia**, el Decreto 596 de 2016, que modifica el Decreto Único 1077 de 2015, introduce la categoría de “reciclador de oficio”, destacando su rol como actor clave dentro del servicio público de aseo. Este reconocimiento se articula con un fuerte movimiento asociativo, representado por organizaciones como la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) y la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), que luchan por el reconocimiento legal del oficio, la remuneración por el servicio de aprovechamiento y el acceso a derechos laborales básicos. En **Argentina**, el reciclaje se encuentra estrechamente vinculado a la identidad cartonera, la cual ha sido progresivamente incorporada a la institucionalidad

pública, reconociendo su participación en el circuito productivo de la gestión de residuos secos y reivindicando su carácter de trabajo ambiental. En **Uruguay**, la Ley N.º 19.829 de Gestión Integral de Residuos (2019) define a los clasificadores de residuos, incorporando explícitamente a quienes se encuentran en procesos de formalización bajo programas de política pública y reconociéndolos como actores centrales de la valorización de residuos, aunque muchos continúan desempeñándose en condiciones de riesgo y baja protección social.

En términos generales, las definiciones legales en Chile, Colombia, Uruguay y Argentina convergen en tres elementos comunes: el reconocimiento del reciclador como persona natural, la dedicación habitual a la recuperación y clasificación de residuos y el uso de esta actividad como medio de vida. No obstante, las organizaciones y movimientos de recicladores complementan críticamente

estas definiciones al enfatizar aspectos políticos y culturales como la **identidad laboral, la trayectoria histórica del oficio, la lucha contra la estigmatización y la demanda de reconocimiento como prestadores de un servicio público ambiental esencial**.

En muchos países de la región el reciclaje incluso se ha fortalecido mediante la creación de **cooperativas de trabajo**², orientadas a mejorar las condiciones laborales de las y los recicladores y a asegurar una distribución más justa de los beneficios derivados de la recuperación de materiales. Estas organizaciones se enmarcan en el modelo de la Economía Social y Solidaria (ESS), donde el trabajo colectivo, el apoyo mutuo, la asociatividad y la autogestión constituyen pilares centrales.

² Desde 2022 a la fecha se han constituido 44 cooperativas de recicladores de base a nivel nacional (ANARCH, 2025).



+50

EXISTEN MAS DE 50 COOPERATIVAS DE TRABAJO DE RECICLADORES DE BASE CONFORMADAS A NIVEL NACIONAL. 44 DE ELLAS IMPULSADAS POR LA ANARCH.

El trabajo de Araucanía Hub y Latitud R, ha permitido fortalecer a 28 cooperativas en 11 regiones del país, desde Arica a Los Lagos. Así mismo, de estas 28 cooperativas, 12 cuentan con relaciones con los sistemas de gestión implementados o en fase de piloto empleando a cerca de 250 recicladores.

(ANARCH, 2025)

En América Latina se estima la existencia de más de dos millones de recicladores de base, mientras que en Chile alrededor de 60 mil personas se dedican a esta labor. **De ellas, 3.378 se encuentran formalmente registradas³ y 2.400 participan activamente en la Asociación Nacional de Recicladores de Base de Chile (ANARCH), la organización gremial más antigua del sector⁴.** Pese a su relevancia, el reciclaje de base continúa siendo un oficio altamente precarizado y de subsistencia, ejercido mayoritariamente por personas que trabajan de manera individual o junto a sus familias, recolectando princi-

3 El Registro Nacional de Recicladores de Base es una iniciativa a cargo del Ministerio de Medio Ambiente; funciona como una plataforma donde cada reciclador se tiene que inscribir. Para más información, revisar su página web <https://recicladores.mma.gob.cl/>

4 Actualmente existen en el territorio nacional al menos dos organizaciones grandes que agrupan a organizaciones de recicladores de base: La Asociación Regional de Recicladores de Tarapacá y MonGerch.

palmente cartones, plásticos, papeles, latas, chatarra y vidrio.

La labor de los recicladores de base constituye una contribución directa al cuidado del medio ambiente, al evitar que grandes volúmenes de residuos terminen en rellenos sanitarios y al reducir de manera efectiva las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Asimismo, su trabajo aporta al **cumplimiento de los compromisos del país en materia de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND), específicamente dentro del componente de Economía Circular como Contribución en Mitigación N.º 3** (Gobierno de Chile, 2025). Aunque no existen cifras oficiales que permitan cuantificar con precisión el volumen total de materiales recuperados, **se estima que un reciclador puede reciclar hasta cuatro toneladas mensuales de botellas Pet** dependiendo del territorio, la

infraestructura disponible y su capacidad de gestión. Sumando a esto, la ANARCH (2025) indica que en Chile, un reciclador de base recupera **entre 1 a 2 toneladas diarias de residuos utilizando vehículos eléctricos y triciclos.**

Este reciclaje, que en gran medida continúa desarrollándose fuera del sistema formal de gestión establecido por la Ley N.º 20.920, representa un aporte significativo y, al mismo tiempo, evidencia una brecha estructural en el reconocimiento y valorización de su trabajo (País Circular, 2024). En conjunto, estos esfuerzos confirman que **el reciclaje inclusivo no constituye únicamente una práctica ambiental, sino también una estrategia de justicia social y económica que reconoce el valor histórico, ecológico y humano del reciclaje de base en Chile.**





3.

ESTADO NORMATIVO ACTUAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS NACIONAL

Hoy existen numerosos planes e informes que presentan contenidos sólidos y cifras actualizadas sobre los avances en la gestión de residuos en Chile desde la implementación de la ley REP. Sin embargo, se hace necesario analizar cómo el reciclaje inclusivo ha sido operacionalizado con fines de garantizar la efectiva inclusión de los recicladores de base. En este contexto, a continuación se presenta una revisión y análisis de las políticas públicas desarrolladas en la materia, así como sus proyecciones y desafíos.

3.1 LEY REP Y EL PRINCIPIO DE INCLUSIÓN

A partir de la promulgación de la Ley 20.920 (Ley REP), se estableció un marco para la gestión de residuos en Chile. Uno de sus aportes más significativos dice relación con el reconocimiento, por primera vez, de los recicladores de base como actores clave en la cadena de valorización de residuos, estableciendo caminos para avanzar en fortalecer sus capacidades y certificar competencias.

En su definición, les considera como **“Persona natural que, mediante el uso de la técnica artesanal y semi industrial, se dedica en forma directa y habitual a la recolección selectiva de residuos domiciliarios o asimilables y a la gestión de instalaciones de recepción y almacenamiento de tales residuos, incluyendo su clasificación y pretratamiento. Sin perjuicio de lo anterior, se considerarán también como recicladores de base las personas jurídicas que estén compuestas exclusivamente por personas**

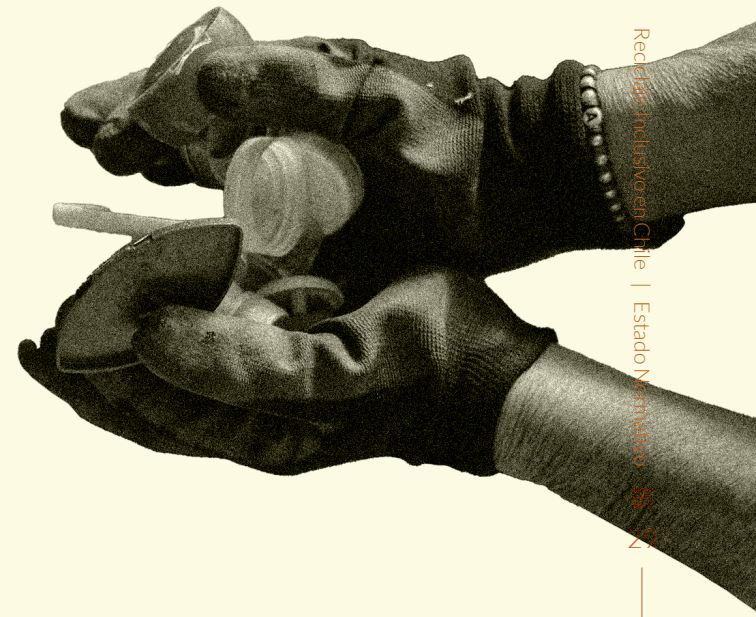
naturales registradas como recicladores de base (...)” (artículo 3°, numeral 22).

A la vez que asegura su adecuada incorporación al proceso de gestión de residuos mediante el **“Principio de Inclusión”**, referido al **“conjunto de mecanismos e instrumentos de capacitación, financiación y formalización orientados a posibilitar la integración plena de los recicladores de base en la gestión de los residuos, incluidos los sistemas de gestión en el marco de la responsabilidad extendida del productor”** (Ley 20.090, artículo n°2, letra c). En este ámbito, crea un registro encargando al Estado desarrollar instrumentos para visibilizar y mejorar sus condiciones de trabajo.

La implementación y operacionalización de la ley REP se realiza mediante Decretos Supremos (D.S) dictados por el Ministerio de Medio Ambiente, donde se establecen las metas de recolección, valorización y otras

obligaciones asociadas a los residuos de productos prioritarios. El **principio de inclusión se operacionaliza específicamente en el D.S. 12/2021, normativa que fija metas de recolección, valorización y define cómo operan los sistemas de gestión, vía recolección domiciliaria e IRAs** (instalaciones de recepción y almacenamiento). Además, hace de este principio una obligación operacional verificable, en la **que se indica a los sistemas de gestión contratar directamente a recicladores de base registrados**, exige que las bases de licitación estén disponibles gratuitamente para ellos, obliga a que los planes de gestión incluyan medidas de formalización (capacitación y financiamiento) y **fija un estándar de inserción en la infraestructura: al menos 50% de las IRAs debe incorporar recicladores como administradores/operarios o como proveedores** que entregan materiales con pago a precio de mercado. Este diseño busca pasar de la

gestión informal a la integración regulada en los flujos de recolección selectiva y su valorización, distribuyendo responsabilidades entre sistemas de gestión y municipalidades, y proporcionando las condiciones para la integración multinivel de recicladores de base.



DISPOSICIONES DS12	MECANISMOS DE INCLUSIÓN
Participación habilitada y certificación	Crea un párrafo Recicladores de base que reconoce su participación en la gestión, condicionada a estar registrados en el RETC y certificados en ChileValora (Ley 20.267).
Contratación directa y licitaciones inclusivas	Permite que los sistemas pidan al MMA excepción de licitación para contratar directamente a recicladores de base.
Plan de formalización obligatorio en el plan de gestión	El plan de gestión de cada sistema debe incluir un “plan de formalización de recicladores de base” (art. 13, letra r): mecanismos de capacitación, financiamiento y formalización para su integración plena.
Cuota mínima en infraestructura (IRAs)	Al menos 50% de las IRAs deben incorporar recicladores de base (como administradores/operarios o proveedores que entregan material con pago). Además, se exige paridad de precio: el precio por kilo pagado a recicladores de base no puede ser inferior al pagado a otros recolectores en la comuna o comparable, para residuos en condiciones similares.
Rol municipal y regla proacceso	El plan de gestión de cada sistema debe incluir un “Plan de formalización de recicladores de base” (art. 13, letra r): mecanismos de capacitación, financiamiento y formalización para su integración.
Transparencia operativa	El sistema debe publicar mensualmente la lista de productores, el listado de IRAs (con dirección y horarios) y los días de recolección domiciliaria.

Tabla 1. Disposiciones del D.S. 12 según el principio de inclusión.

PRODUCTOS PRIORIZADOS	NORMATIVA
Aceites lubricantes	DS N.º 47
Aparatos eléctricos y electrónicos	Resolución Exenta 207
Baterías	Res. Ex. N.º 1.138
Envases y embalajes	Decreto Supremo N.º 12 Resolución Exenta N.º 433
Neumáticos	Decreto Supremo N.º 8 Resolución Exenta N.º 434
Pilas	Resolución Exenta N.º 207
Textiles	Resolución Exenta N.º 3.914

Tabla 2. Productos priorizados y normativa que lo regula.

A nivel local, el D.S. 12 establece en sus párrafos 1 y 2, respectivamente, el rol que tanto las y los recicladores de base como las municipalidades tendrán en la ejecución de la ley. Señala que el plan de formalización de recicladores (artículo 13, literal r) deberá contener al menos los mecanismos e **instrumentos de capacitación, financiamiento y formalización, orientados a posibilitar su integración, indicando el alcance y magnitud de los esfuerzos a realizar en estos tres aspectos** (artículo 41). Además de certificarse en el marco del **Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales establecido en la ley N° 20.267**. Para que esto ocurra de forma efectiva, las municipalidades deben facilitar convenios o acuerdos de colaboración entre los SIG y las cooperativas o asociaciones de recicladores. A su vez, plantea a los municipios, de manera individual o colectiva, como actores protagónicos para la adecuada implementación de la ley REP a nivel territorial, así como del efectivo cumplimiento del principio de inclusión.

ACTOR	D.S.12	FACULTADES PRINCIPALES	MECANISMOS CONCRETOS DE INCLUSIÓN	OBLIGACIONES
Recicladores de base (RB)	Art. 41	- Participar en la gestión de residuos en base al decreto. - Prestar servicios en las instalaciones de recepción y almacenamiento (IRAs) como administradores, operarios o recolectores remunerados.	- Certificación laboral (Ley 20.267) y Registro de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC). - Contratación directa por convenio (excepción a licitación). - Bases gratuitas si participan en licitaciones. - Plan de formalización obligatorio (capacitación, financiamiento, formalización). - Cuota IRAs: Al menos un 50% deben incorporar RB y paridad de precio entre recolectores.	- Participar conforme a certificación y registro. - Acceder a capacitación del plan de formalización.
Municipalidades y/o asociaciones	Art. 42-43	- Convenir con sistemas: separación en origen, recolección selectiva, establecer/operar IRAs, educación y comunicación. - Ordenanza de separación domiciliaria cuando opere GRANSIC. - Otorgar permiso y fijar condiciones para IRAs en bienes nacionales de uso público.	- Licitaciones proacceso con bases gratuitas a RB. - Contratos con una duración máxima de 5 años. - Las bases de licitación deberán ser propuestas por el sistema de gestión correspondiente y deberán contar con informe del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.	- Realizar licitaciones abiertas en aquellos casos donde se hagan cargo de las actividades de separación, recolección y establecimiento u operación de IRAs. - No invocar función privativa de aseo y ornato para impedir operación REP. - Adoptar modelo de ordenanza que dicte MMA.

Tabla 3. Rol de Municipios y Recicladores/as de Base según el D.S.12

3.2 POLÍTICA DE INCLUSIÓN DE RECICLADORES DE BASE

En términos institucionales, un hito relevante en establecer caminos para materializar el principio de inclusión fue la Política de Inclusión de Recicladores de Base 2016-2020 elaborada por el Ministerio del Medio Ambiente en coordinación con otros organismos públicos y organizaciones del sector. Su propósito principal **buscó promover la inclusión efectiva de recicladores de base en el sistema formal de gestión de residuos**. Para ello, **fijó un marco de acción para formalizar al sector, avanzar en la certificación de competencias y levantar información socio-laboral como base para su inclusión en la nueva arquitectura REP**. Esta política sienta las bases hacia un modelo de gestión de residuos inclusivo, incorporando la transición socioambiental justa, en el que las personas recicladoras de base sean reconocidas no solo como actores ambientales, sino también como trabajadores con derechos y dignidad.

La propuesta se organizó en torno a tres ejes estratégicos, **ambiental, económico y social**, abordando de forma integrada las principales dificultades del sector. En el **ámbito ambiental**, se buscó visibilizar y contabilizar el aporte concreto de los recicladores en la recolección y valorización de residuos, además de mejorar las condiciones sanitarias y de seguridad en que desempeñan su labor. El **eje económico** se centró en fortalecer las capacidades técnicas y empresariales, facilitar el acceso a instrumentos de fomento productivo y promover modelos de negocio inclusivos que reduzcan la dependencia de intermediarios. Mientras que el **eje social** priorizó la caracterización socioeconómica de los recicladores, el fortalecimiento organizacional, el acceso a políticas públicas y el reconocimiento del oficio como una ocupación legítima y valiosa para el país.

La implementación de esta política contempló **un plan de acción con metas a corto y mediano plazo**, articuladas desde una gobernanza interinstitucional encabezada por

el Ministerio del Medio Ambiente y coordinada a través de una mesa interministerial⁵, considerando, además, promover la elaboración de planes regionales de inclusión de recicladores de base, con foco en la articulación territorial. Si bien la política ha sido un aporte significativo a la hora de generar una hoja de ruta en materia de inclusión, la continuidad de esta, a pesar de su Plan de Acción 2020-2021, y la evaluación de sus resultados son difusos, sin que **hasta el momento exista una actualización que permita una revisión detallada** de su impacto en la efectiva inclusión de recicladores según lo contenido en la Ley.

⁵ Para el seguimiento de la implementación, se propuso dar continuidad a la Mesa Interministerial sobre la Inclusión de los Recicladores de Base, constituida en diciembre de 2010. Durante esa fase, la Mesa convocó a representantes de los Ministerios de Salud; Vivienda y Urbanismo; Trabajo y Previsión Social; Economía y Desarrollo Social; junto con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Asociación de Recicladores de Chile, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Fundación Avina.



3.3 POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DE RESIDUOS 2018-2030

En esta misma línea, la Política Nacional de Gestión de Residuos 2018-2030 **reconoce la inclusión de recicladores de base en la valorización de residuos sólidos municipales y señala a la Política de Inclusión de Recicladores de Base (2016-2020) como marco para su reconocimiento, formalización, desarrollo de capacidades y acceso a instrumentos de fomento**. Para la implementación de la Política a nivel nacional, se crea la Secretaría Ejecutiva Nacional integrada por el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y representantes de asociaciones de municipios y presidida por el MMA. A nivel regional se crean las Secretarías Ejecutivas Regionales, entre cuyas responsabilidades recae desarrollar e implementar Planes de gestión de residuos a nivel

regional y/o intercomunal, realizar las gestiones técnicas y políticas, de acuerdo a sus competencias, para alcanzar los objetivos y acciones definidas en la Política y apoyar a los municipios en la implementación de acciones definidas con el respectivo Gobierno Regional. La Secretaría Ejecutiva Nacional y Regionales se oficializan por medio de la Resolución Exenta N.º 183 (2018), dotándolas de la responsabilidad de implementar política pública en materia de residuos y economía circular, atendiendo las particularidades de la región, trabajando de manera coordinada con los organismos públicos. Con esto, se articula una **institucionalidad responsable de dar marcha a la operacionalización de la Ley REP** a través de instrumentos de escala nacional, regional y local complementarios que reconocen en sus componentes centrales el principio de inclusión, así como instituciones responsables y metas.

3.4 HOJA DE RUTA PARA UN CHILE CIRCULAR AL 2040

Así mismo, en el 2021, la inclusión de recicladores de base se incorpora en la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040. Este documento, elaborado a través de un amplio proceso participativo, definió siete metas de mediano y largo plazo, dos de las cuales están dirigidas directamente al reciclaje: Meta 5.ª, cuyo objetivo es **aumentar paulatinamente la tasa general de reciclaje** (con metas de un 40% al 2030 y un 75% al 2040) y el aumento progresivo del reciclaje de residuos sólidos municipales en la Meta 6.ª (30% para el 2030 y 65% 2040). Propone para su cumplimiento la **Iniciativa 24** con acciones orientadas a: 1) promover su autoorganización, 2) proveer de oportunidades de capacitación técnica y profesional y 3) facilitar a recicladoras/es de base el financiamiento para la compra de equipamiento y la habilitación de centros de acopio para sus actividades; y la **Iniciativa 26**, dirigida a

infraestructura y equipamiento local para la economía circular.

Complementando lo anterior, otra iniciativa pública relevante es la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Municipales (2025); esta, si bien profundiza en una arquitectura de principios y obligaciones municipales para la gestión de residuos, **no detalla estrategias dirigidas a la inclusión de recicladores, salvo en recomendar que la institución identifique a las personas recicladoras y las ingrese al sistema. Ante esto, la inclusión efectiva depende directamente de cómo los gobiernos locales operacionalizan la participación, educación, contratación y ordenanzas bajo ese marco**.



Imagen 3.

Iniciativas de la Hoja de Ruta de la Economía Circular que incorporan el reciclaje inclusivo dentro de su estrategia.



3.5 SECRETARÍA EJECUTIVA REGIONAL DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR (SEREC)

A escala regional, la Secretaría Ejecutiva Regional de Residuos y Economía Circular (SEREC) se configura como una **instancia clave de gobernanza para la gestión de residuos, en tanto articula y canaliza los dispositivos institucionales, normativos y de coordinación orientados a la planificación, formulación, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de los Planes Estratégicos Regionales (PER)**. Su rol central es ordenar la acción pública en la materia, definiendo responsabilidades y deberes entre los actores involucrados, entregando apoyo técnico y velando por la coherencia de las decisiones con el marco normativo vigente.

El diseño de la SEREC contempla, además, mecanismos de participación que deben ser adaptados a las particularidades territoriales de cada región, reconociendo la

heterogeneidad de capacidades institucionales, dinámicas productivas y contextos socioambientales existentes. En términos de su estructura, esta instancia es presidida por el o la Gobernadora Regional, seguida por el o la Delegada Presidencial Regional. La Secretaría Operativa está a cargo de un comité técnico integrado por la Seremi del Medio Ambiente, Subdere, la Unidad de Residuos del Gobierno Regional y la Seremi de Salud, quienes cumplen un rol estratégico en la coordinación intersectorial y la operativización de los acuerdos.

De manera complementaria, participan en la construcción y apoyo del PER distintas Secretarías Regionales Ministeriales, entre ellas Vivienda y Urbanismo, Agricultura, Desarrollo Social y Familia, y Economía, así como representantes o asociaciones de municipalidades y otros servicios públicos vin-

culados a la temática, tales como CORFO, SERVIU y SERCOTEC, entre otros. Este entramado institucional busca dar respuesta a la complejidad de la gestión de residuos desde una perspectiva transversal, integrando dimensiones productivas, sociales, sanitarias y territoriales.

En un nivel de relacionamiento más amplio, se identifica **la Mesa Local de Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD), que tributa directamente al Gobernador Regional y al proceso de elaboración e implementación del PER**. En paralelo, las instituciones académicas se vinculan principalmente con la Delegación Presidencial Regional, aportando insumos técnicos y conocimiento especializado, mientras que las empresas y gremios participan a través de otros espacios intersectoriales asociados a la planificación y ejecución de políticas regionales en materia de

residuos y economía circular.

No obstante, y pese a que el esquema formal reconoce la existencia de los recicladores y recicladoras de base como actores del sistema, su participación efectiva no se articula con algún espacio de incidencia. En la práctica, no se observa una incidencia real de estos actores en los distintos niveles de toma de decisión de la SEREC, lo que evidencia una brecha significativa entre el reconocimiento declarativo y la inclusión sustantiva. Esta situación reproduce una lógica de gobernanza donde los recicladores de base continúan situados en los márgenes de los espacios estratégicos, limitando su capacidad de influir en la definición de prioridades, mecanismos de implementación y criterios de evaluación de las políticas regionales de gestión de residuos.

3.5.1

PLANES ESTRATÉGICOS REGIONALES (PER)

La elaboración de los Planes Estratégicos Regionales⁶ se operacionaliza por medio de la “**Guía metodológica para la elaboración de planes estratégicos regionales de residuos**”, herramienta que configura una hoja de ruta con elementos claves que deben ser considerados a la hora de la elaboración de los planes regionales. En este documento, destaca entre los actores para su formulación la figura de los recicladores de base⁷,

⁶ La Ley 21.074/2018 sobre “Fortalecimiento de la regionalización del país” faculta a los Gobiernos Regionales para adoptar medidas en torno a la recolección, transporte y/o disposición final de los residuos sólidos domiciliarios en aquellos territorios que se constituyan como área metropolitana, cuestión que posiciona a los GORE en un nuevo escenario, donde se abre la opción de una gestión de residuos a escala metropolitana aplicable en varias de las grandes ciudades del país.

⁷ Para mayor información, revisar esquema página 25 de la Guía metodológica para la elaboración de planes estratégicos regionales de residuos.

teniendo que, a nivel local, **garantizar su participación efectiva en la formulación de los PER**.

Avanzar en la materialización de los Planes Estratégicos Regionales facilita la integración de instrumentos, definiendo criterios y articulando a todos los actores en torno a metas claras, a partir de una agenda estratégica que se despliega a distintas escalas territoriales, comprendiendo sus dinámicas y capacidades desde experiencias concretas. Además, es importante velar porque los instrumentos de planificación regional, tales como la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), **incorporen los componentes de este plan en sus líneas de acción**.

3.5.2

PLAN DE RESIDUOS LOCAL (PRELO)

Considerando que en Chile la gestión de residuos sólidos municipales⁸ es una función privativa de los municipios⁹, conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N.º 18.695, 1988) y el Código Sanitario (DFL 725, 1969), el **Ministerio de Medio Ambiente propone a nivel comunal la elaboración del Plan de Residuos Local**

⁸ Esta atribución comprende la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos generados en el ámbito domiciliario y en espacios públicos. Se define como Residuos Sólidos Municipales (RSM) a los residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también aquellos residuos generados en actividades comerciales o productivas que, por su naturaleza o composición, resultan similares a los anteriores, que son considerados en el trayecto de recolección (Guía metodológica para la elaboración de planes de Residuos Locales, MMA, 2025).

⁹ Salvo en aquellas comunas integradas en áreas metropolitanas que hayan suscrito convenios con el gobierno regional para asumir total o parcialmente estas funciones.

(PRELO), que sirve de herramienta para la construcción de una visión compartida sobre la gestión de residuos, la definición de objetivos, metas y escenarios y acciones, así como mecanismos de seguimiento pertinente a cada realidad comunal, en diálogo y coherencia con los PER.

En este marco, las distintas iniciativas públicas encaminadas a establecer líneas estratégicas y acciones en materia de gestión de residuos, tanto a nivel regional, metropolitano como comunal, requieren de una Política de Inclusión de Recicladores de Base actualizada, que retome las Estrategias de Acción 2020-2021 y se adecúe al actual escenario.

3.6 ESTRATEGIA NACIONAL DE RESIDUOS ORGÁNICOS CHILE 2040

Complementariamente, y en base a las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional definidas por Chile en materia de cambio climático. Durante el año 2021, el MMA elaboró la Estrategia Nacional de Residuos Orgánicos Chile 2040. Esta **iniciativa se alinea con las existentes en gestión de residuos, buscando aumentar la tasa de valorización de los residuos orgánicos a nivel municipal, generados a nivel domiciliario, ferias libres, parques y jardines, hoteles, restaurantes, cafeterías y pequeños comercios**. Además, refuerza el rol que los municipios poseen en la adecuada implementación de la gestión de residuos sólidos y orgánicos, destacando los beneficios sociales que dicha iniciativa podría generar para el trabajo de las y los recicladores.

3.7 PLAN SECTORIAL DE MITIGACIÓN (PSM) DEL MINISTERIO DE SALUD

Su objetivo principal es contribuir a la meta nacional de carbono neutralidad al año 2050 establecida en la Ley Marco de Cambio Climático (LMCC). Para el periodo 2020-2030, el MINSAL tiene un **compromiso de mitigación centrado principalmente en la reducción de gases de efecto invernadero** (GEI), específicamente metano, provenientes del sector residuos. El plan propone 5 medidas principales de mitigación y 3 medidas de implementación relacionadas con educación, financiamiento y enfoque de género.

Entre sus medidas propone la **Valorización de Residuos Orgánicos (Medida N.º 1)**, mejorando las condiciones de envases y embalajes gestionados por los recicladores de base. Así como la implementación de las Secretarías Ejecutivas de Residuos y Economía Circular¹⁰ (Acción 2.2) y la Elaboración de Planes Estratégicos Regionales incorporan-

¹⁰ Resolución exenta N.º 183 del 09 de marzo del 2018 del MMA.

do en ello medidas para reducir las emisiones de metano (Acción 2.4).

Mientras que la **Medida N.º 3: Reciclaje de papel y cartón**, propone habilitar un foro, mesa técnica para distintos actores involucrados en la implementación de la REP (sistemas de gestión, gestores, recicladores de base, municipalidades y ciudadanía) **como insumo para desarrollar un estudio de evaluación temprana de la implementación de la REP de envases y embalajes**¹¹. Además, de incorporar el sector residuos en los instrumentos de fomento a la innovación, desarrollo tecnológico y emprendimiento de CORFO (Acción N.º 3.2), con el objetivo de contribuir en la reducción de la generación de residuos, específicamente en lo vinculado a papel y cartón.

¹¹ Considerar la existencia de la Mesa para la productividad de Corfo MEP, impulsada para desterrar las principales dificultades que se presentan en la gestión de residuos para envases y embalajes.

3.8 POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS, REGIÓN DEL BIOBÍO

Una experiencia relevante en la elaboración de PER con inclusión de los recicladores de base es la Política Pública Regional para la Gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios, Región del Biobío 2024-2035, que establece dentro de su **objetivo específico n.º 3 el “Aumentar la revalorización de los residuos sólidos domiciliarios”**, con una serie de objetivos específicos dirigidos a:

3.1) Crear y potenciar iniciativas de valorización de residuos sólidos domiciliarios a escala local, provincial y regional.

- 3.2)** Promover la creación de cooperativas y asociaciones que se dediquen a la gestión sostenible de residuos.
- 3.3)** Inclusión de recicladores y recicladoras de base en los sistemas de reciclaje comunales. Si bien este PER tiene vigencia desde el año 2023, a la fecha no se han establecido mecanismos concretos para su ejecución y financiación.



Imagen 4.
Políticas en Gestión de Residuos en Chile (2016-actualidad).

3.9

ALCANCES Y LIMITACIONES DEL RECICLAJE INCLUSIVO EN EL MARCO NORMATIVO CHILENO

El marco normativo chileno en materia de gestión de residuos evidencia avances relevantes desde la promulgación de la Ley N°20.920 en 2016, particularmente en la consolidación de una institucionalidad orientada a la economía circular y al reconocimiento del rol social del reciclaje. Instrumentos como la Política Nacional de Inclusión de Recicladores de Base 2016–2020 y su actualización de 2021, la Política Nacional de Gestión de Residuos 2018–2030, la Política Nacional de Residuos Orgánicos Municipales, la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040, el Plan Sectorial de Mitigación del Ministerio de Salud y la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales reflejan un compromiso estatal progresivo y coherente con los objetivos cli-

máticos y ambientales asumidos por el país en el marco de las Contribuciones Nacionales Determinadas.

En conjunto, estos instrumentos reconocen explícitamente a las y los recicladores de base como actores relevantes dentro de la gestión de residuos, incorporando el principio de inclusión como un eje transversal. Dicho principio se traduce, al menos a nivel declarativo, en **la necesidad de integrar a este actor en distintas etapas del ciclo de gestión, desde la planificación temprana de planes regionales y comunales hasta la ejecución de procesos de recolección y valorización**, promoviendo acuerdos directos con municipios o asociaciones municipales. No obstante, este reconocimiento normati-

vo convive con **importantes debilidades en su aplicación práctica**, especialmente en lo relativo a **mecanismos claros, exigibles y evaluables** que aseguren una inclusión efectiva y sostenida en el tiempo.

Entre los instrumentos vigentes, la Política Nacional de Inclusión de Recicladores de Base y la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040 constituyen los marcos más explícitos en cuanto a orientaciones para avanzar en procesos de inclusión. Sin embargo, la falta de actualización de la política específica desde el año 2021 y la ausencia de sistemas de seguimiento público que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos limitan evidenciar su impacto real. En la práctica, **no existen reportes sistemáticos que den**

cuenta del grado de avance del principio de inclusión ni evaluaciones que permitan identificar brechas, aprendizajes o ajustes necesarios en su implementación.

A nivel de planificación territorial, tanto la Guía Metodológica para la Elaboración de Planes Estratégicos Regionales de Residuos (PER) como la Guía para Planes de Residuos Locales (PRELO) recomiendan la incorporación de recicladores de base. **Sin embargo, estas orientaciones no son vinculantes y su aplicación depende en gran medida de la voluntad política y de las capacidades técnicas de los gobiernos locales.** En este contexto, resulta clave el rol que debieran cumplir las Secretarías Ejecutivas Regionales de Residuos y Economía Circular

(SEREC), cuya constitución y puesta en funcionamiento efectivo aparece como una condición habilitante para garantizar una participación temprana, directa y con incidencia real de los recicladores en la elaboración de estos planes. La demora en su implementación y la falta de claridad respecto de sus atribuciones operativas debilitan la posibilidad de construir una gobernanza territorial de residuos que asegure el cumplimiento del principio de inclusión.

Si bien gran parte de las iniciativas públicas que incluyen el reciclaje de base abordan los residuos sólidos, **se requiere avanzar en la incorporación del reciclaje de base en la gestión de residuos orgánicos**. Hoy, en la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Orgánicos Chile 2040, no se visualiza con

claridad el principio de inclusión del reciclaje de base en su propuesta, demostrando falta de coherencia a la hora de poner en práctica los principios convenidos en la Ley Rep; experiencias como la Planta de residuos orgánicos en Los Molles constituyen un referente interesante de explorar.

Por su parte, los Planes Estratégicos Regionales representan una herramienta relevante para articular la política nacional con las dinámicas territoriales, al permitir asignar apoyos técnicos y financieros coherentes con las realidades locales. Sin embargo, en varios casos, la incorporación de la inclusión de recicladores en estos planes se mantiene a nivel declarativo, sin traducirse en planes de acción específicos, cronogramas, responsables ni presupuestos asociados, como se

ha observado, por ejemplo, en la Región del Biobío.

En este escenario, se vuelve especialmente pertinente **el desarrollo de una guía u hoja de ruta específica para la inclusión de recicladores de base en la gestión municipal de residuos**. Un instrumento de este tipo permitiría fortalecer las capacidades técnicas de los equipos municipales, ofrecer criterios claros de implementación y servir como base común para escalar experiencias locales hacia instrumentos de planificación regional y nacional, reduciendo la dependencia de la voluntad política circunstancial y avanzando hacia una inclusión consistente y territorialmente pertinente.





4. BRECHAS PARA EL RECICLAJE INCLUSIVO

La actual arquitectura normativa de la gestión de residuos en Chile abre oportunidades para avanzar hacia la inclusión de las y los recicladores de base; sin embargo, es la Ley N.º 20.920 la que define el marco estructural desde el cual esta inclusión puede materializarse o quedar limitada en la práctica. En este escenario, resulta estratégico evaluar su implementación, identificar brechas críticas y formular orientaciones que permitan traducir el principio de reciclaje inclusivo en prácticas efectivas, con un rol activo del Estado, avanzando hacia una transición justa dentro del sistema de gestión de residuos.

En este contexto, el Observatorio Chileno para el Reciclaje Inclusivo (OCRI) desarrolló una investigación orientada a relevar cómo

los distintos actores interpretan y enfrentan la implementación de la Ley REP, identificando ocho brechas estructurales que tensionan la inclusión efectiva de los recicladores de base en las distintas escalas de gobernanza del sistema.

A partir del contraste entre estas brechas y la Política Nacional de Inclusión de Recicladores de Base 2016–2020 y su Plan de Acción 2020–2021, se analizan los avances, vacíos y discontinuidades institucionales que han marcado el proceso de incorporación formal de los recicladores de base, aportando insumos estratégicos para fortalecer la toma de decisiones y la orientación de la política pública.

BRECHA 1. DEFINICIÓN IMPRECISA DEL RECICLADOR DE BASE

La Ley N.º 20.920 incorpora por primera vez la figura del reciclador de base en el marco normativo chileno, lo que constituye un avance significativo en términos de reconocimiento formal del oficio. Sin embargo, **la definición vigente presenta un enfoque predominantemente funcional y productivo**, que no incorpora la trayectoria histórica, social y ambiental de quienes han sostenido el reciclaje de base de manera previa y continua en el tiempo. Esta imprecisión normativa permite que actores sin experiencia previa en el oficio accedan a certificaciones, registros y beneficios asociados a la ley, generando escenarios de competencia desigual y desplazamiento de recicladores históricos.

Desde una perspectiva normativa y social, **esta brecha evidencia la ausencia de mecanismos que distingan trayectorias, identidades y aportes diferenciados dentro del**

reciclaje de base. Si bien la ley reconoce la existencia del oficio, la falta de una definición sustantiva limita su legitimidad y reproduce condiciones de vulnerabilidad estructural. En términos prácticos, esta ambigüedad ha derivado en la pérdida de reconocimiento del reciclaje de base como trabajo con identidad propia y en la inexistencia de categorías legales que protejan su continuidad y proyección.

El Plan de Acción de la Política de Inclusión 2016–2020 identificó tempranamente este problema al incorporar el eje de **“Reconocimiento del Oficio”**; sin embargo, su **bajo nivel de cumplimiento y la ausencia de modificaciones normativas posteriores** ha impedido avanzar hacia un reconocimiento efectivo y diferenciado.

BRECHA 2. POLÍTICA DE INCLUSIÓN DESACTUALIZADA

La Política de Inclusión de Recicladores de Base 2016–2020 fue concebida como el principal instrumento estratégico para orientar la integración social, económica y territorial de los recicladores en el sistema nacional de gestión de residuos. **No obstante, desde su última actualización en 2021, la política no ha sido evaluada ni reemplazada por un nuevo marco de acción**, generando un vacío institucional en términos de coordinación, seguimiento y continuidad de las acciones de inclusión.

La falta de actualización limita su capacidad para responder a los desafíos emergentes derivados de la implementación de la Ley REP, particularmente en lo relativo a la relación con los Sistemas de Gestión y a la definición de roles y responsabilidades a nivel municipal y regional. En ausencia de un ins-

trumento vigente, las acciones de inclusión se han desarrollado de manera fragmentada, sin financiamiento estable ni articulación interinstitucional, debilitando la capacidad del Estado para garantizar una participación sustantiva de los recicladores de base.

Desde una perspectiva de políticas públicas, esta brecha se traduce en una gobernanza debilitada, sin mecanismos sistemáticos de evaluación ni priorización de recursos. Aunque la política original contemplaba un enfoque integral —ambiental, económico y social— y ejes claros de intervención, su implementación fue parcial y sin continuidad presupuestaria, profundizando la dispersión de esfuerzos y la dependencia de iniciativas aisladas.

BRECHA 3. INEXISTENCIA DE UN REGISTRO ACTUALIZADO DE RECICLADORES DE BASE

A más de dos años de la entrada en vigencia de la Ley REP, Chile aún no cuenta con un **catastro nacional exhaustivo de recicladores de base**, lo que constituye **una de las principales debilidades institucionales** para avanzar en su inclusión efectiva.

Actualmente, muchos municipios desconocen la existencia de recicladores activos en sus comunas, lo que dificulta establecer vínculos de trabajo o generar convenios de colaboración. **La Política de Inclusión de Recicladores de Base 2016-2020 contemplaba la elaboración de un catastro nacional como una de sus actividades prioritarias; sin embargo, esta meta no fue cumplida.** En consecuencia, persiste una invisibilización estructural de los recicladores en los instrumentos de planificación y en los planes de gestión de residuos.

Si bien se han registrado avances, el actual diseño del Registro Nacional de Recicladores de Base, en el marco de la Ley de Protección de Datos Personales, impide acceder a información funcional para la articulación territorial. Esto supone una coartación de oportunidades de negocio tanto para los recicladores como para empresas que buscan contactarlos para considerar una contratación de servicios. Paralelamente, se han anunciado mejoras en la herramienta, entre ellas la incorporación de información sobre certificaciones laborales y una interfaz digital más intuitiva y compatible con dispositivos móviles. No obstante, **aún no existe un sistema unificado, confiable y accesible que permita consultar y cruzar datos entre instituciones**, limitando su utilidad para la planificación y la gestión pública.

Desde una perspectiva social y ambiental, **esta brecha genera exclusión operativa**: los recicladores no son considerados sistemáticamente en convenios, programas ni procesos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, **limita la capacidad del Estado para monitorear impactos, orientar recursos y fortalecer la inclusión con criterios de equidad territorial.**



BRECHA 4. FALTA DE TRANSPARENCIA EN CONVENIOS Y LICITACIONES

Uno de los principales vacíos en la implementación de la Ley N.º 20.920 se relaciona con la ausencia de mecanismos de transparencia en la celebración de convenios y procesos de licitación entre los Sistemas de Gestión (SIGs), las municipalidades y las cooperativas de recicladores de base. **Ni la ley ni sus decretos reglamentarios establecen criterios públicos ni procedimientos estandarizados que garanticen la igualdad de condiciones para los oferentes**, limitando la competencia y generando desincentivo, como señala la MEP-CORFO.

En la práctica, los convenios celebrados entre los SIGs y las municipalidades se desarrollan bajo cláusulas de confidencialidad, lo que impide conocer los términos de las negociaciones, los criterios de selección y las condiciones de fiscalización o cumplimiento.

Esta opacidad limita la participación de las cooperativas de recicladores y reproduce exclusiones estructurales dentro del nuevo modelo de gestión de residuos.

El caso de los Gransic operativos para el tratamiento de envases y embalajes en regiones como la del Biobío, ha puesto en evidencia las dificultades de negociación con cooperativas a nivel nacional. **Si bien existen instancias de diálogo, los procesos tienden a priorizar el cumplimiento de metas de recolección y valorización por sobre el reconocimiento de las capacidades organizativas locales**, lo que evidencia una asimetría estructural en la relación entre los Sistemas de Gestión y las cooperativas, que no es un problema puntual, sino una expresión del diseño actual del sistema REP.

Esta situación contradice el objetivo económico y social de la Política de Inclusión 2016–2020, que buscaba fortalecer las capacidades organizativas y comerciales de las cooperativas, promoviendo modelos de negocio inclusivos¹². La falta de transparencia ha derivado en una centralización progresiva del sistema, debilitando la confianza institucional y limitando el desarrollo de economías circulares territoriales.

¹² Ante los esfuerzos realizados por organizaciones como ANARCH, Fundación Avina y otras, el cumplimiento de este eje se considera parcial, ya que existe un número limitado de cooperativas que han establecido convenios. Según datos de la ANARCH (2025), 12 cooperativas de 44 han firmado convenio con los Gransic.



BRECHA 5. CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES SIN GARANTÍA DE INCLUSIÓN LABORAL

La Ley N.º 20.920, en su artículo 37, establece la exigencia de que los recicladores de base cuenten con certificación de competencias laborales para ejercer su oficio dentro del sistema formal de gestión. **Si bien esta disposición representa un avance en el reconocimiento del reciclaje como ocupación legítima, no asegura mecanismos de empleabilidad ni vinculación contractual**, lo que ha generado desconfianza y desincentivo entre los propios recicladores.

El proceso de certificación impulsado por ChileValora **ha permitido acreditar a 3.378¹³ re-**

¹³ Los datos se extraen de una ponencia realizada por el Ministerio de Medio Ambiente en la Primera Cumbre Municipal de Economía Circular realizada en la comuna de Concepción, Biobío, en mayo de 2025.

cicladores a nivel nacional; sin embargo, los resultados en términos de inserción laboral son limitados. El caso de los contratos suscritos con los Sistemas de Gestión Colectivos muestra que el porcentaje de recicladores certificados efectivamente contratados es aún bajo¹⁴, lo que evidencia la desconexión entre la certificación y la empleabilidad.

Desde una perspectiva legal y socioeconómica, esta brecha revela que el instrumento de certificación fue concebido como un requisito técnico asociado al cumplimiento

¹⁴ Según datos de la ANARCH, en el 2025 se han contratado entre 200 y 250 recicladores de base, de un universo de 2.400 recicladores asociados a esta organización gremial, lo que correspondería a menos de un 10%.

normativo que no integra una bajada operativa centrada en la generación de oportunidades laborales reales.

El Artículo n.º 12 del Decreto Supremo 12 del Ministerio de Medio Ambiente establece explícitamente que los Sistemas de Gestión Colectivos deben incluir dentro de sus planes de gestión presentados ante RETC (sujetos a aprobación mediante resolución dictada por el Ministerio), *“un plan de formalización de recicladores de base, según lo establecido en el artículo 41”*. En este sentido, es urgente que el Ministerio vigorice sus **criterios de fiscalización** al cumplimiento de las disposiciones establecidas en los planes de gestión presentados por los SIGs operativos.

Por otro lado, la Política de Inclusión de Recicladores de Base 2016–2020, en su eje de formalización y fortalecimiento del oficio, planteó la **necesidad de articular la certificación de competencias con procesos de inserción laboral**. Sin embargo, el cumplimiento es moderado; si bien se ha avanzado técnicamente en los procesos de certificación y la oferta de estos hacia gestores, no se han generado desde el Estado mecanismos efectivos de intermediación laboral o de acompañamiento post-certificación.

BRECHA 6. CAPACIDAD MUNICIPAL LIMITADA

La **implementación territorial de la Ley N.º 20.920 depende en gran medida de la capacidad de los municipios, lo que ha generado una aplicación desigual y discontinua a nivel nacional**. Si bien, estos tienen el mandato de facilitar la participación de las cooperativas de recicladores en la gestión local de residuos, la continuidad de estos procesos está condicionada por los ciclos electorales, donde cada cambio de administración implica el riesgo de interrupción o eliminación de iniciativas previas.

En numerosos casos, las unidades municipales de medio ambiente o aseo y ornato enfrentan el desconocimiento de recicladores en su comuna, una alta rotación de funcionarios, la falta de capacitación especializada y limitados recursos técnicos y financieros, lo que restringe su capacidad para promover la inclusión de recicladores de base y sostener

programas en el tiempo. En conjunto, estos factores configuran una capacidad municipal frágil y desigual, que limita la implementación sostenida del principio de inclusión a nivel territorial.

Sumado a esto, la Ley REP no establece una obligación explícita para incorporar a los recicladores como gestores en los convenios o sistemas de gestión, dejando su participación sujeta a la voluntad política local.

Desde una perspectiva institucional y social, esta brecha refleja una corresponsabilidad compartida entre los municipios, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y los Sistemas de Gestión (SIGs), quienes tendrían que coordinar esfuerzos para garantizar la permanencia y fortalecimiento de los procesos de inclusión. Sin embargo, la falta de mecanismos de acompañamiento

técnico y financiero desde el Estado ha derivado en una inclusión fragmentada y frágil, dependiente de liderazgos individuales, organizaciones privadas y de la sociedad civil, más que de estructuras institucionales consolidadas.

A nivel territorial, la desigualdad se agrava por la ausencia de infraestructura habilitante, especialmente en regiones extremas y comunas rurales. **Los Decretos Supremos N.º 12 y N.º 8 no contemplan financiamiento previo para la construcción de centros de acopio, puntos limpios o espacios de pretratamiento y valorización**, lo que deja a muchas municipalidades sin condiciones materiales para participar activamente del sistema.

La Política de Inclusión de Recicladores de Base 2016–2020, en su eje de articulación

territorial y fortalecimiento institucional, promovió la elaboración de planes regionales de inclusión y el desarrollo de infraestructura básica. No obstante, **su cumplimiento ha sido parcial: algunos municipios han incorporado recicladores mediante convenios o programas locales, pero estos esfuerzos son limitados y carecen de respaldo presupuestario permanente**.

BRECHA 7. DÉBIL APOYO ESTRUCTURAL AL TRABAJO COLECTIVO

La Ley REP estableció exigencias de formalización a recicladores de base a modo de requisito para ser contratados como gestores de residuos por los Sistemas de Gestión. Esta disposición derivó en un proceso generalizado de giro hacia el trabajo colectivo por parte de los recicladores del país, impulsado por la Asociación Nacional de Recicladores de Chile (ANARCH), y acompañado de manera local, mediante el trabajo técnico, financiero y administrativo de organizaciones de la sociedad civil. Como fruto, han surgido numerosas agrupaciones en el oficio bajo figuras de cooperativas.

La relevancia de este proceso dentro del rubro del reciclaje ha sido reconocida y validada por distintas instituciones. Desde 2016, organizaciones como Fundación Avina, Cooperativa Araucanía Hub, CEMPRE, La Ciudad Posible, Fundación El Árbol, entre otras,

han impulsado procesos de fortalecimiento y acompañamiento a diversas organizaciones de recicladores a nivel nacional. A ello se suma que, a raíz del auge de la cooperativización en el oficio, en 2025, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), junto con el Ministerio de Medio Ambiente, piloteara tres proyectos de fortalecimiento cooperativo en las regiones de Valparaíso, Metropolitana y Biobío a través del programa Innova FOSIS. Sin embargo, estos esfuerzos son puntuales y no responden a una política estructural de fomento al trabajo colectivo en el reciclaje inclusivo. La Ley REP, no fue acompañada de instrumentos específicos para el fortalecimiento organizacional ni para la profesionalización de la gestión colectiva que requieren los recicladores.

Desde una perspectiva social y económica, esta brecha refleja **la tensión entre el**

impulso a la formalización y la necesidad de apoyo sostenido por parte del Estado.

Al mismo tiempo, los Sistemas de Gestión tienden a considerar a las organizaciones de recicladores como oferentes menos competitivos a pesar de su experiencia y eficiencia en el rubro, reforzando dinámicas de exclusión.

La Política de Inclusión 2016–2020, en su eje de fortalecimiento organizativo y acceso a instrumentos de fomento, propuso apoyar la creación y consolidación de organizaciones de recicladores, facilitando su acceso a fondos, capacitación y redes de apoyo. Sin embargo, su cumplimiento es parcial, ya que la colectivización se promovió sin un acompañamiento integral en materias de gestión, contabilidad, liderazgo o gobernanza por parte de DAES u otro organismo estatal.



BRECHA 8. COMPETENCIA DESIGUAL EN EL MERCADO

La implementación de la Ley REP se inserta en un contexto de competencia de mercado donde predominan lógicas productivistas, centradas en el volumen de material valorizado, particularmente por tonelada recuperada. **Este enfoque no reconoce el valor ambiental, social y territorial del servicio prestado por los recicladores de base, reproduciendo condiciones de competencia desigual frente a gestores privados de mayor escala.**

La priorización del cumplimiento de metas de valorización por sobre la sostenibilidad del ecosistema de reciclaje inclusivo ha llevado a que los Sistemas de Gestión concentren sus esfuerzos en indicadores cuantitativos, sin incorporar criterios de equidad ni mecanismos de redistribución. **La ausencia de modelos de valorización por servicio**

ambiental impide que los beneficios económicos reflejen el aporte real del reciclaje de base en la reducción de emisiones, la educación ambiental y la gestión local de residuos.

La Política de Inclusión 2016–2020 propuso avanzar hacia modelos de negocio inclusivos y sostenibles; sin embargo, estos avances no han logrado modificar las reglas económicas del sistema. Esta brecha evidencia que, sin una revisión de los incentivos y criterios de valorización, las medidas de inclusión seguirán siendo limitadas y frágiles.

Estas brechas se expresan en planos normativos, institucionales, territoriales y económicos, y evidencian que la inclusión no se resuelve únicamente con reconocimiento formal: requiere condiciones habilitantes,

reglas claras, capacidades instaladas y mecanismos exigibles de seguimiento y fiscalización. En consecuencia, el OCRI propone un conjunto de recomendaciones orientadas a cerrar las brechas identificadas y fortalecer el rol del Estado como garante del principio de inclusión en el marco de la Ley REP.





5. RECOMENDACIONES PARA EL RECICLAJE INCLUSIVO

El análisis de las brechas identificadas en la implementación de la Ley N.º 20.920 y de la Política de Inclusión de Recicladores de Base 2016–2020 evidencia **la necesidad de avanzar hacia un marco institucional y normativo robusto, coherente y de largo plazo, que permita materializar el principio de inclusión de manera efectiva y territorialmente pertinente.** A partir de este diagnóstico, las recomendaciones se organizan en cuatro dimensiones interdependientes y articuladas directamente con las brechas: el fortalecimiento normativo y de

gobernanza; la transparencia, institucionalidad y capacidades territoriales; la formalización, empleabilidad y fortalecimiento organizativo; y la información, registro y equidad territorial. Estas dimensiones buscan no solo corregir vacíos actuales, sino también reorientar el sistema hacia un modelo de economía circular que reconozca y proteja el aporte social, ambiental y económico del reciclaje de base en todo el país.

5.1

FORTALECIMIENTO NORMATIVO Y DE GOBERNANZA

A.

Revisar y actualizar la definición legal del reciclador de base contenida en la Ley N.º 20.920, incorporando criterios de trayectoria, identidad y aporte social, económico y ambiental, con el objetivo de evitar escenarios de competencia desigual con actores sin experiencia previa en el oficio. Esta actualización debiera reconocer explícitamente la figura del reciclador histórico y **permitir la diferenciación de perfiles dentro del reciclaje de base**, estableciendo criterios objetivos asociados a la continuidad en la actividad, la vinculación territorial y el aporte efectivo a la gestión de residuos. Desde el punto de vista legal, esta modificación puede materializarse mediante una **reforma al artículo 2 de la ley**, complementada por un reglamento o decreto que operacionalice dicha diferenciación sin rigidizar el sistema ni excluir trayectorias históricas que no se ajustan a lógicas formales tradicionales. Resulta clave, además, **articular esta definición con el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales** y con los registros administrativos existentes, evitando que estos se transformen en barreras de acceso.

B.

Reconocer normativamente el reciclaje de base como una función de interés público **dentro del sistema de gestión de residuos**. Este reconocimiento permitiría incorporar **mecanismos de protección social y políticas orientadas a la equidad entre pares, fortaleciendo el rol del reciclaje inclusivo en la economía circular**. En este sentido, experiencias comparadas como el programa Argentina Recicla o el caso colombiano, donde el reciclaje es reconocido como servicio público con un marco tarifario asociado, ofrecen referentes relevantes para el contexto chileno.

C.

Es prioritario actualizar la **Política de Inclusión de Recicladores de Base**, de modo que responda a los desafíos actuales derivados de la implementación de la Ley REP y del despliegue de la economía circular en los territorios. **La nueva versión debiera definir metas claras y medibles, indicadores de impacto, fuentes de financiamiento explícitas y un sistema de seguimiento interministerial**, asegurando su alineación con la Estrategia Nacional de Economía Circular y con los compromisos del Estado en materia social, ambiental y climática. Para dotar a esta política de mayor exigibilidad, **se recomienda evaluar modificaciones al Decreto Supremo N.º 12, la dictación de un nuevo decreto o la elaboración de un reglamento complementario que integre de manera coherente los distintos planes, programas y lineamientos vigentes**, habilitando además mecanismos efectivos de fiscalización.

D.

Fortalecer y visibilizar el rol de la Comisión Interministerial de Gestión de Residuos y Economía Circular¹⁵, junto a la Secretaría Ejecutiva Nacional y las Secretarías Ejecutivas Regionales, como instancias **clave para conducir, articular y dar seguimiento a la política pública**. Estas deben ser dotadas de capacidades técnicas, recursos y atribuciones efectivas que permitan coordinar la implementación de la Ley REP y una política de inclusión de recicladores de base con pertinencia territorial, impulsando la elaboración de los Planes Estratégicos Regionales de Residuos (PER) y los Planes de Residuos Locales (PRELO), además de asegurar la participación efectiva de las organizaciones de recicladores, junto con mecanismos de transparencia activa sobre su gestión.

¹⁵ Decreto 123. Crea la Comisión Interministerial de Gestión de Residuos Sólidos Y Economía Circular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1194368>

E.

Definir una entidad responsable de fiscalizar el cumplimiento del principio de inclusión consagrado en la Ley REP. Actualmente, **la función fiscalizadora de la Superintendencia del Medio Ambiente se limita al cumplimiento de las metas de recolección y valorización por parte de los Sistemas de Gestión, dejando fuera la inclusión efectiva de los recicladores de base**. Esta ausencia debilita el carácter vinculante del principio de inclusión y constituye una brecha crítica para su implementación.

F.

Incorporar acciones de inclusión de recicladores en el proyecto de ley que promueve la valorización de los residuos orgánicos y fortalece la gestión de los residuos territoriales (Boletín N.º 16182-12). Para ello, es necesario realizar un seguimiento activo de su tramitación legislativa, con el fin de **resguardar la incorporación explícita del enfoque de transición socioecológica justa y del reciclaje inclusivo**, evitando que la valorización de residuos orgánicos reproduzca lógicas excluyentes o desvinculadas del reconocimiento del trabajo de las y los recicladores de base.

5.2

TRANSPARENCIA, INSTITUCIONALIDAD Y CAPACIDADES TERRITORIALES

A.

Fortalecer la transparencia en los convenios y licitaciones entre los Sistemas de Gestión, las municipalidades y las cooperativas de recicladores de base, garantizando el acceso público a las bases, criterios de selección y mecanismos de fiscalización, bajo los estándares de transparencia activa y pasiva establecidos en la Ley N.º 19.886. Asimismo, se sugiere incorporar cláusulas explícitas de transparencia en los convenios con los SIG, tales como la **publicación de términos generales, reportes periódicos de avance e indicadores sociales y ambientales, junto con el establecimiento de canales permanentes de transparencia activa que informen sobre el estado de avance de las políticas de gestión de residuos.**

B.

Publicar los planes de gestión y los convenios asociados en una plataforma pública del Ministerio del Medio Ambiente, mediante una modificación reglamentaria al Decreto Supremo N.º 12, de forma análoga a lo que ya ocurre con los Planes de Manejo de Residuos Peligrosos (DS N.º 148/2003) y con los instrumentos de gestión ambiental del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta medida no vulnera la libre competencia, ya que permite difundir información de carácter público y no comercialmente sensible, como montos globales, duración, territorio de implementación, actores participantes, objetivos e indicadores de inclusión, sin revelar precios unitarios ni estrategias comerciales.

C.

Establecer reglas obligatorias para los procesos de licitación y negociación, incorporando **criterios de apoyo a la economía local, descentralización y participación efectiva de cooperativas y recicladores de base, junto con incentivos orientados a fortalecer ecosistemas territoriales de reciclaje inclusivo**. En este marco, resulta pertinente definir reglas generales mínimas para las negociaciones entre los Sistemas de Gestión y las cooperativas, adaptables a las condiciones territoriales, que aseguren un **trato equitativo** y una gobernanza colaborativa entre los actores del sistema.

D.

Reevaluar las metas de gestión establecidas en el Decreto Supremo N.º 12, considerando que su cumplimiento requiere previamente la existencia de condiciones habilitantes y capacidades territoriales adecuadas en materia de infraestructura, gestión y articulación institucional. Las metas vigentes no resultan coherentes con las diversas realidades locales ni con el escenario actual de implementación, lo que dificulta su cumplimiento efectivo y tensiona el despliegue equilibrado del sistema a nivel territorial.

E.

Para fortalecer la gestión local, se recomienda que **el Ministerio de Bienes Nacionales disponga terrenos para infraestructura de acopio** y que, mediante una coordinación efectiva con las SEREMI de Salud, se **agilicen los procesos de permisos sanitarios**, permitiendo que municipios y cooperativas operen en condiciones adecuadas y dignas. Asimismo, se sugiere que el Ministerio del Medio Ambiente y la DIPRES **asignen recursos específicos en las leyes de presupuesto** para fortalecer la gestión municipal en economía circular y la inclusión de recicladores de base, reforzando las capacidades municipales mediante formación técnica y programas de fomento articulados entre la SUBDERE, la DAES y el MMA, e incorporando cursos específicos sobre Ley REP y gestión de residuos en los programas de formación de funcionarios municipales, con financiamiento mediante becas públicas.

F.

Integrar los Planes Estratégicos Regionales de Residuos (PER) y los Planes de Residuos Locales (PRELO) a los instrumentos de planificación territorial regional y comunal, como PROT, PRM, PRC, PLADECO y planes de adaptación al cambio climático, y promover proyectos de educación ambiental activa dirigidos a la ciudadanía, donde las y los recicladores de base asuman un rol central como monitores y equipos de acompañamiento.

5.3

FORMALIZACIÓN, EMPLEABILIDAD Y FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO

A.

Vincular la certificación de competencias con empleabilidad y estabilidad laboral.

Se recomienda evaluar la efectividad del sistema de certificación de competencias laborales de ChileValora, **incorporando un enfoque de certificación con empleabilidad que permita medir su impacto real en la inserción y estabilidad laboral de las y los recicladores de base. La certificación debiera articularse de manera directa con convenios municipales, con los Sistemas de Gestión y con empresas valorizadoras**, de modo que los recicladores certificados puedan integrarse efectivamente a los sistemas formales de gestión de residuos. Para ello, se sugiere promover una estrategia intersectorial que vincule certificación, capacitación continua, seguridad social y mecanismos de intermediación laboral, articulando la acción del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio del Medio Ambiente, así como su conexión con los Planes Estratégicos Regionales y locales.

B.

Reconocer trayectorias diferenciadas y fortalecer la profesionalización del oficio.

Se propone analizar, junto a ChileValora, la **posibilidad de diferenciar perfiles de competencias entre recicladores históricos y nuevos actores, ya sea mediante ajustes al perfil existente o mediante la creación de categorías diferenciadas que reconozcan la trayectoria, identidad y saberes del oficio.** Esta distinción permitiría evitar procesos de formalización excluyentes y reconocer la diversidad de trayectorias dentro del reciclaje de base. De manera complementaria, se recomienda promover el reconocimiento de estas certificaciones por parte de los centros de formación técnica a nivel nacional, facilitando la continuidad de estudios, la profesionalización y la movilidad social de las y los recicladores.

C.

Consolidar un programa nacional de fortalecimiento cooperativo, articulado entre el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la División de Asociatividad y Economía Social (DAES). **Este programa debiera entregar apoyo técnico, financiero y formativo sostenido en el tiempo, priorizando áreas como administración, gestión comercial, liderazgo y gobernanza interna.** Asimismo, se propone profesionalizar la gestión de las cooperativas mediante **la incorporación de equipos técnicos financiados por el Estado y el desarrollo de becas o programas de formación especializada para nuevas generaciones de recicladores**, combinando saberes comunitarios con capacidades técnicas.

D.

Establecer herramientas de incentivo dirigidas tanto a municipalidades como a los Sistemas de Gestión, que promuevan la inclusión formal de cooperativas de recicladores con cuotas de participación garantizadas dentro de los procesos de gestión. **Reorientar los incentivos desde una lógica de eficiencia económica hacia modelos de negocio inclusivos y sostenibles constituye un paso central** para equilibrar la competencia, fortalecer el trabajo colectivo y avanzar hacia una economía circular justa.

E.

Transitar hacia modelos de valorización económica basados en el servicio ambiental: Se recomienda avanzar desde un sistema de remuneración centrado exclusivamente en el pago por tonelada recuperada hacia modelos de valorización que reconozcan el reciclaje de base como un servicio ambiental de interés público. Esto implica revisar los mecanismos de incentivos existentes y evaluar la incorporación de criterios de impacto socioambiental, desempeño territorial y beneficios sociales en la valorización del trabajo de los recicladores. En este sentido, resulta pertinente observar experiencias comparadas, como el caso colombiano, donde **el oficio del reciclaje es reconocido como servicio público y cuenta con un marco tarifario que regula tanto la recolección como la valorización de los materiales.**



5.4

INFORMACIÓN, REGISTRO Y EQUIDAD TERRITORIAL

A.

Impulsar la realización de un **Catastro Nacional de Recicladores de Base de actualización permanente** como condición estructural para la planificación, implementación y evaluación de políticas públicas de gestión de residuos y reciclaje inclusivo. Este catastro debiera integrarse con instrumentos estadísticos nacionales, como la Encuesta Nacional de Empleo y el Censo, reconociendo explícitamente el reciclaje de base como una categoría ocupacional legítima.

B.

Fortalecer el Registro Nacional de Recicladores de Base incorporando mecanismos de protección de datos personales **que permitan a las y los recicladores definir el uso y difusión de su información, especialmente de contacto, incluyendo su canalización a través de organizaciones intermedias.** Asimismo, el registro debiera estar disponible para las SEREC como insumo para los Planes Estratégicos Regionales y Locales. De manera complementaria, se sugiere simplificar el instrumento, priorizando la caracterización funcional del oficio, y utilizar la información levantada para la elaboración de un reporte anual sobre el estado de los recicladores de base, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente en coordinación con ChileValora.



6. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ANARCH (2025). Entrevista con Soledad Mella, dirigente nacional. 5 de diciembre de 2025.
- ANARCH (2025). La batalla del informal: La Ley REP y los desafíos de los recicladores de base. Disponible en <https://anarch.cl/ley-rep-recicladores-base-chile/>
- AVINA et al. (2017). Avances y desafíos para el reciclaje inclusivo. Fundación AVINA / BID.
- AVINA (2021) “Los recicladores hacemos una sociedad del cuidado” Disponible en <https://www.avina.net/los-recicladores-hacemos-una-sociedad-del-cuidado/>
- Cámara de Diputados (2023). Boletín: 16182-12. Proyecto de ley: Promueve la valorización de los residuos orgánicos y fortalece la gestión de los residuos a nivel territorial. Legislatura: 371. Fecha de ingreso: viernes 11 de agosto de 2023. Estado: Primer trámite constitucional. Iniciativa: Mensaje Cámara de origen: Cámara de Diputados. Autor: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio del Medio Ambiente. Disponible en: [https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tra-](https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlID=16745&prmlBOLE-TIN=16182-)
- mitacion.aspx?prmlID=16745&prmlBOLE-TIN=16182-
- Carrasco. et al. (2025). El problema de la gestión de los residuos sólidos: soluciones desde 4 comunas de Chile. Disponible en: <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2025/09/El-problema-de-la-gestion-de-residuos.pdf>
- Gobierno de Colombia (2016). Decreto 596, art. 2.3.2.1.1, núm. 36. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69038&utm_source=chatgpt.com
- Gobierno de Chile (2025). Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Chile Actualización 2025. Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2025/09/NDC-2025-2035.pdf>
- Gobierno Regional del Biobío (2023). Política Pública Regional para la Gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios, disponible en [RIOS-2024-2035.pdf](https://gorebiobio.cl/wp-content/uploads/2024/02/POLITICA-PUBLICA-REGIONAL-PARA-LA-GESTION-DE-LOS-RESIDUOS-SOLIDOS-DOMICILIA-</div><div data-bbox=)

- Gobierno de Uruguay (2019). Ley N° 19.829, art. 5, lit. T. Disponible en <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2019/09/30/documentos.pdf>
- INE (2024). Infografía resultados principales a nivel país, Censo 2024. Disponible en: https://censo2024.ine.gob.cl/wp-content/uploads/2025/03/00.-Infografia_Nacional.pdf
- International Alliance of Waste Pickers (2022). Constitución de la Alianza Internacional de Recicladores, art. 3.1.
- KYKLOS (2025). Radiografía de los residuos domiciliarios en Chile, datos 2023. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWwM0NDIwYjYtYj-M2OS00OGEwLWJiY2UtODJhOThkYj-BkYzE1IiwidCI6IjUyMjAzMmU4LWJjN-DktNGRjZC1iMjRILWY1YmYyYzgwZGlyO-CJ9>
- KYKLOS (2025). Estadísticas del Reciclaje 2024 Preliminar Envases y Embalajes. Disponible en: [cas-del-Reciclaje-2024.-Preliminar-Envases-y-Embalajes_04-09-2025.pdf](https://resimple.cl/wp-content/uploads/2025/09/Estudio-Estadisti-</div><div data-bbox=)

- Ministerio del Interior (1988). Ley N° 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30077>
- Ministerio del Interior (2018). Ley 21.074/2018 sobre Fortalecimiento de la regionalización del país. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>
- Contraloría General de la República (2013). Dictamen 13554. Sobre consulta vinculada con legalidad de normas que indica de la Ordenanza de la Municipalidad de Melipilla y con fiscalización de materias que enuncia. 28.02.2013. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/013554N13/html>
- Ministerio del Medio Ambiente (2016). Ley N° 20.920 Establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1090894&idParte=9705129&idVersion=2016-06-01>

- Ministerio del Medio Ambiente (2016). Política de Inclusión de Recicladores de Base 2016-2020. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Politica-de-inclusion-de-recicladores-de-base.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente (2018). Ley N°21.100: Prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1121380>
- Ministerio del Medio Ambiente (2018). Resolución Exenta N.º 183 crea Secretaría Ejecutiva Nacional y Secretarías Ejecutivas Regionales. Disponible en https://transparencia.mma.gob.cl/2018/res_0183.pdf
- Ministerio del Medio Ambiente (2018). Política Nacional de Gestión de Residuos 2018-2030. Disponible en https://santiagorecicla.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/02/Politica-Nacional-de-Residuos_final-V_sin-presentacion.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Argentina) (2018). Gestión integral de RAEE. Manual para municipios. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_raee.pdf
- Ministerio del Medio Ambiente (2020). Política de Inclusión de Recicladores de Base 2020-2021. Oficina de Implementación Legislativa y Economía Circular. Disponible en: <https://economiacircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/PLAN-DE-ACCION-2020-2021.pdf>
- Ministerio de Ambiente de Uruguay (2021). Plan Nacional de Gestión de Residuos. Disponible en <https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/PNGR-general.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente (2021). Ley 21.368 Regula la entrega de plásticos de un solo uso y las botellas plásticas, y modifica los cuerpos legales que indica. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163603>
- Ministerio del Medio Ambiente (2021). D.S. 12/2021 Establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de envases y embalajes. Disponible en <https://bcn.cl/2o0ap>
- Ministerio del Medio Ambiente (2021). Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040. Disponible en [HOJA-DE-RUTA-PARA-UN-CHILE-CIRCULAR-AL-2040-ES-VERSION-COMPLETA.pdf](https://economiacircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/

</div>
<div data-bbox=)

• Ministerio del Medio Ambiente (2024). Informe del Estado del Medio Ambiente. Disponible en: <https://iema.mma.gob.cl/>

• MMA, SUBDERE y MINSAL (2025). Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales. Disponible en: <https://catastronacionalrsd.subdere.gob.cl/docs/Estrategia%20nacional%20gestion%20residuos%20solidos-digital%2011.08.2025.pdf>

• Ministerio del Medio Ambiente. (2025). Estrategia Nacional de Residuos Orgánicos Chile 2040. Disponible en: <https://bibliotecadigital.ciren.cl/items/230ddaf6-69fb-40fe-8e67-2763989cbd42>

• Ministerio de Medio Ambiente (2025). Guía metodológica para la elaboración de planes estratégicos regionales de residuos. Documento elaborado por el Centro de Investigación para la Sustentabilidad de la Universidad Andrés Bello como ejecutor de consultoría «Guía Metodológica para la elaboración de Planes Estratégicos de ma-

nejo de Residuos Locales y Regionales». (ID 608897-46-LE24). Disponible en: <https://economiacircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2025/07/GUIA-METODOLOGICA-PARA-LA-ELABORACION-DE-PLANES-ESTRATEGICOS-REGIONALES-DE-RESIDUOS-1.pdf>

• Ministerio de Medio Ambiente (2025). Guía metodológica para la elaboración de planes de Residuos Locales. Documento elaborado por el Centro de Investigación para la Sustentabilidad de la Universidad Andrés Bello como ejecutor de consultoría «Guía Metodológica para la elaboración de Planes Estratégicos de manejo de Residuos Locales y Regionales». (ID 608897-46-LE24). Disponible en: <https://economiacircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2025/07/GUIA-METODOLOGICA-PARA-LA-ELABORACION-DE-PLANES-DE-RESIDUOS-LOCALES.pdf>

• Ministerio de Salud (1968). Decreto con Fuerza de Ley n.º 725. Promulgación: 11-DIC-1967. Publicación: 31-ENE-1968. Última versión - 18-NOV-2025. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5595>

- Ministerio de Salud y Ministerio de Medioambiente (2024). Plan Sectorial de Mitigación (PSM). Elaborado por la Mesa de Elaboración del Plan Sectorial de Mitigación. Disponible en: https://degreyd.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/11/51_Ord_3102_15_NOV_24_Env%C3%ADa_ProyectoDefinitivo_PSM-MINSAL.pdf
- Plan Sectorial de Mitigación (PSM) del O'Hare, P. (2021). Hacia un reciclaje inclusivo: experiencias y desafíos de la formalización de clasificadores de residuos en Montevideo. Pardo, V., Maroñas, C., Rezzano, N., & Basani, M. (Eds.). <https://doi.org/10.18235/0003643>
- País Circular. (2024, abril 10). Estudio revela que al menos la mitad del reciclaje de envases y embalajes en Chile ocurre fuera del sistema formal de la Ley REP. País circular. <https://www.paiscircular.cl/economia-circular/estudio-revela-que-al-menos-la-mitad-del-reciclaje-de-envases-y-embalajes-en-chile-ocurre-fuera-del-sistema-formal-de-la-ley-rep>
- País Circular (2025) "Buscan soluciones a las trabas de la Ley REP en envases y embalajes a través de mesa público-privada impul-

sada por CORFO" [noticia]. Disponible en: <https://www.paiscircular.cl/economia-circular/buscan-soluciones-a-las-trabas-que-frenan-la-ley-rep-en-envases-y-embalajes-a-traves-de-mesa-publico-privada-impulsada-por-corfo/>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio del Medio Ambiente. (2025). Transición Socioecológica Justa: Fundamentos, avances y desafíos en Chile. Santiago, Chile. Disponible en <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/transicion-socioecologica-justa-fundamentos-avances-y-desafios>
- Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores – Red LACRE (2016). Manual de Incidencia Política para Recicladores de Base. Disponible en <https://latitudr.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual-de-Incidencias-Politica-para-Recicladores-de-Base-Red-LACRE-2016.pdf>
- Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores – Red LACRE (2017). Análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América Latina. Disponible en [InclusivoLA-6.pdf](https://redrecicladores.net/wp-content/uploads/2025/01/170331_APP_Reciclaje-</div><div data-bbox=)

- Schamber, P. y Suárez, F. (2012). "Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los cartoneros en la CABA". Disponible en <https://cdsa.aacademica.org/000-066/1065.pdf>
- UCRUS (2012). Documento de presentación de la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos. Disponible en <https://www.relatsargentina.com/documentos/Uruguay/Uruguay.UCRUS2012.pdf>
- WIEGO (s/f). "Waste pickers". En: Informal Economy – Occupational Groups. Disponible en <https://www.wiego.org/informal-economy/occupational-groups/waste-pickers/>

7. ABREVIATURAS



ANARCH: Asociación Nacional de Recicladores de Base de Chile
CND: Contribuciones Nacionalmente Determinadas
CORFO: Corporación de Fomento de la Producción
D.S.: Decretos Supremos
DAES: División de Asociatividad y Economía Social
DFL: Decreto con Fuerza de Ley
DIPRES: Dirección de Presupuestos
ENE: Encuesta Nacional de Empleo
ERD: Estrategia Regional de Desarrollo
ESS: Economía Social y Solidaria
FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GRANSIC: Gran Sistema Colectivo de Gestión
GEI: Gases de Efecto Invernadero
GORE: Gobierno Regional
INE: Instituto Nacional de Estadísticas
IRAs: Instalaciones de Recepción y Almacenamiento
LMCC: Ley Marco de Cambio Climático
Ley REP: Ley de Responsabilidad Extendida al Productor
MDSF: Ministerio de Desarrollo Social y Familia

MINSAL: Ministerio de Salud
MMA: Ministerio de Medio Ambiente
OCRI: Observatorio Chileno para el Reciclaje Inclusivo
OMIL: Oficinas Municipales de Intermediación Laboral
PER: Planes Estratégicos Regionales
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRELO: Plan de Residuos Local
PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial
RB: Recicladores de Base
RETC: Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes
RI: Reciclaje Inclusivo
RSM: Residuos Sólidos Municipales
SEREC: Secretaría Ejecutiva Regional de Residuos y Economía Circular
SEREMI: Secretaría Regional Ministerial
SIGs: Sistemas de Gestión
SMA: Superintendencia del Medio Ambiente
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TSEJ: Transición Socioecológica Justa



8. ANEXO



Nº	BRECHA ESTRUCTURAL	NÚCLEO DEL PROBLEMA	EFFECTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN REP	RECOMENDACIÓN ESTRATÉGICA
1	Definición imprecisa del reciclador de base	La definición legal no reconoce trayectoria, identidad ni aporte socioambiental	Competencia desigual, pérdida de reconocimiento del oficio, exclusión de recicladores históricos	Actualizar la definición en la Ley REP, diferenciando perfiles y reconociendo al reciclador histórico, articulando con certificación y registros
2	Política de inclusión desactualizada	Ausencia de un marco vigente con metas, financiamiento y seguimiento	Fragmentación institucional, baja exigibilidad y continuidad	Actualizar la Política de Inclusión con metas medibles, financiamiento y seguimiento interministerial, reforzando su exigibilidad normativa
3	Falta de catastro y registro funcional	Información incompleta, no interoperable ni usable territorialmente	Invisibilización en planificación, baja articulación con municipios y SIG	Consolidar un catastro nacional interoperable y fortalecer el registro con uso funcional y resguardo de datos
4	Opacidad en convenios y licitaciones	Falta de reglas y transparencia contractual	Asimetrías de poder, exclusión de cooperativas, centralización del sistema	Establecer reglas obligatorias de transparencia, publicación de convenios y estándares mínimos de negociación
5	Certificación sin empleabilidad	Certificación concebida como requisito técnico, no como herramienta de inserción	Desconfianza, baja contratación de recicladores certificados	Avanzar hacia certificación con empleabilidad, articulada con SIG, municipios y fiscalización efectiva
6	Capacidad municipal limitada	Déficit de capacidades técnicas, financieras e infraestructura	Inclusión frágil, desigual y dependiente de voluntad política	Fortalecer capacidades municipales, financiamiento permanente e infraestructura habilitante
7	Débil apoyo al trabajo colectivo	Formalización sin acompañamiento organizacional sostenido	Cooperativas frágiles y poco competitivas frente a SIG	Crear un programa nacional de fortalecimiento cooperativo con apoyo técnico y financiero permanente
8	Competencia desigual en el mercado	Predominio del pago por tonelada y lógica productivista	Precarización del trabajo de base y exclusión económica	Transitar hacia modelos de valorización por servicio ambiental con criterios socioambientales



