

BRECHAS Y RECOMENDACIONES PARA EL RECICLAJE INCLUSIVO

La arquitectura normativa vigente en materia de gestión de residuos en Chile abre oportunidades relevantes para avanzar hacia la inclusión de las y los recicladores de base. No obstante, es la Ley N.º 20.920 la que define el marco estructural desde el cual esta inclusión puede materializarse o, por el contrario, quedar limitada en su aplicación práctica. En este escenario, resulta estratégico evaluar su implementación real, identificar brechas críticas y formular orientaciones que permitan traducir el principio de reciclaje inclusivo en prácticas operativas, exigibles y sostenidas en el tiempo.

Este ejercicio es particularmente relevante en un contexto de transición socioecológica, donde el Estado cumple un rol clave en asegurar que los cambios hacia modelos de economía circular no reproduzcan desigualdades históricas, sino que contribuyan a una transición justa dentro del sistema de gestión de residuos.



Metodología

El Observatorio Chileno para el Reciclaje Inclusivo (OCRI) desarrolló una investigación orientada a relevar cómo los distintos actores del sistema 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, junto a su Plan de Acción 2020–2021, se analizaron los avances, vacíos y discontinuidades institucionales que han marcado el proceso de incorporación formal de los recicladores de base. Este análisis permitió identificar nudos críticos persistentes y aportar insumos estratégicos para fortalecer la toma de decisiones y la orientación de la política pública.

El diagnóstico evidencia la necesidad de avanzar hacia un marco institucional y normativo más robusto, coherente y de largo plazo, que permita materializar el principio de inclusión de manera efectiva y territorialmente pertinente.

Las recomendaciones se organizan en función de las brechas que 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.

La Ley N.º 20.920 incorpora por primera vez la figura del reciclador de base en el marco normativo chileno, constituyendo un avance significativo en el reconocimiento formal del oficio. Sin embargo, esta definición adopta un enfoque predominantemente funcional y productivo, sin integrar de manera explícita la trayectoria histórica, social y ambiental de quienes han sostenido el reciclaje de base de forma continua en el tiempo.

Brecha 1 Definición imprecisa del reciclador de base

Esta imprecisión ha permitido que actores sin experiencia previa en el oficio accedan a certificaciones, registros y beneficios asociados a la ley, provocando una competencia desigual y desplazamiento de recicladores históricos. Desde una perspectiva normativa y social, esta brecha refleja la ausencia de mecanismos que distingan trayectorias, identidades y aportes diferenciados dentro del reciclaje de base.

RECOMENDACIONES

Revisar y actualizar la definición legal del reciclador de base en la Ley N.º 20.920, incorporando criterios de trayectoria, identidad y aporte social, económico y ambiental. Esta actualización debería 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.

Brecha 2

Política de Inclusión de Recicladores de Base 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. Sin embargo, desde su última actualización en 2021, esta política no ha sido evaluada ni reemplazada por un nuevo marco de acción.

Esta situación ha generado un vacío institucional en términos de coordinación, seguimiento y continuidad de las acciones de inclusión, limitando la capacidad del Estado para responder a los desafíos emergentes derivados de la implementación de la Ley REP y debilitando la coherencia entre los distintos instrumentos vigentes.

RECOMENDACIONES

Actualizar la Política de Inclusión de Recicladores de Base para que responda a los desafíos actuales de la implementación de la Ley REP. La nueva política 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 sociales, ambientales y climáticos del Estado.

Para dotarla 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 y programas vigentes, habilitando además mecanismos efectivos de fiscalización.

A más de dos años de la entrada en vigencia de la Ley REP, Chile no cuenta con un catastro nacional actualizado de recicladores de base, lo que constituye una de las principales debilidades institucionales para avanzar en su inclusión efectiva. En la práctica, muchos municipios desconocen la existencia de recicladores activos en sus comunas, dificultando la generación de vínculos de apoyo y convenios de colaboración.

Adicionalmente, el actual Registro Nacional de Recicladores de Base, en el marco de la Ley de Protección de Datos Personales, restringe el acceso a información clave, limitando oportunidades de articulación tanto para recicladores como para empresas e instituciones interesadas.

Cabe señalar que la Política de Inclusión 2016–2020 contemplaba la elaboración de un catastro nacional, meta que no fue cumplida, profundizando la invisibilización de los recicladores en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Brecha 3

Inexistencia de un registro actualizado de recicladores de base

RECOMENDACIONES

Impulsar la elaboración 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 categoría ocupacional legítima.

Fortalecer el Registro Nacional de Recicladores de Base incorporando mecanismos 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, y utilizarse para la elaboración de un reporte anual sobre el estado del reciclaje de base, coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente y ChileValora.

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, las municipalidades y las cooperativas de recicladores de base. Ni la ley ni sus decretos reglamentarios establecen criterios públicos ni procedimientos estandarizados que garanticen igualdad de condiciones para los oferentes.

En la práctica, los convenios se desarrollan bajo cláusulas de confidencialidad que impiden conocer los términos de negociación, los criterios de selección y los mecanismos de fiscalización, limitando la participación de cooperativas y reproduciendo exclusiones estructurales dentro del sistema REP.

RECOMENDACIONES

Fortalecer la transparencia de los convenios y licitaciones, garantizando el acceso público a bases, criterios de selección y mecanismos de fiscalización, conforme a los estándares de transparencia activa y pasiva de la Ley N.º 19.886.

Publicar los planes de gestión y 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 otros instrumentos de gestión ambiental, resguardando información comercialmente sensible.

Establecer reglas mínimas obligatorias para los procesos de negociación, incorporando criterios de apoyo a la economía local, descentralización y participación efectiva de cooperativas de recicladores, asegurando gobernanza colaborativa y trato equitativo.

Brecha 5

Certificación de competencias laborales sin garantía de inclusión laboral

La Ley N.º 20.920 establece, en su artículo 37, la exigencia de certificación de competencias laborales como requisito para que los recicladores de base puedan ejercer su oficio dentro del sistema formal de gestión de residuos. Si bien este requisito representa un avance en el reconocimiento del reciclaje como una ocupación legítima, su diseño actual no incorpora mecanismos que aseguren empleabilidad, estabilidad laboral ni vinculación contractual efectiva.

En la práctica, la certificación opera principalmente como un requisito técnico asociado al cumplimiento normativo, sin una bajada operativa que conecte este proceso con oportunidades reales de inserción laboral. Esta desconexión ha generado desconfianza y desincentivo entre los propios recicladores, especialmente cuando la certificación no se traduce en acceso a convenios, contratos o mejoras concretas en sus condiciones de trabajo.

Desde una perspectiva legal y socioeconómica, esta brecha evidencia la ausencia de un enfoque de certificación con empleabilidad, debilitando el potencial del sistema de competencias laborales como herramienta de inclusión efectiva.

RECOMENDACIONES

Reconocer trayectorias diferenciadas y fortalecer la profesionalización del oficio. Se propone analizar, junto a ChileValora, la diferenciación de perfiles de competencias entre recicladores históricos y nuevos actores, mediante ajustes al perfil existente o la creación de categorías diferenciadas que reconozcan 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.

Vincular la certificación con empleabilidad y estabilidad laboral. Se sugiere evaluar la efectividad del sistema de certificación de competencias laborales incorporando indicadores de inserción y estabilidad laboral. La certificación debiera articularse de manera directa con convenios municipales, Sistemas de Gestión y empresas valorizadoras, mediante una estrategia intersectorial que vincule certificación, capacitación continua, seguridad social e intermediación laboral, coordinando la acción del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio del Medio Ambiente.

La implementación territorial de la Ley N.º 20.920 depende en gran medida de la capacidad técnica, administrativa y política de los municipios, lo que ha derivado en una aplicación desigual y discontinua a nivel nacional. Si bien los municipios cumplen un rol clave en facilitar la participación de cooperativas de recicladores en la gestión local de residuos, la continuidad de estos procesos suele verse afectada por los ciclos electorales, donde los cambios de administración implican riesgos de interrupción o eliminación de iniciativas previas.

Adicionalmente, la ley no establece una obligación explícita de incorporar a los recicladores de base como gestores dentro de los convenios o sistemas de gestión, dejando su participación sujeta a la voluntad política local. Esta situación debilita el carácter vinculante del principio de inclusión y contribuye a reproducir brechas territoriales en la implementación del reciclaje inclusivo.

Brecha 6 Capacidad municipal limitada para la inclusión efectiva

RECOMENDACIONES

Establecer herramientas de incentivo dirigidas tanto a municipalidades como a los Sistemas de Gestión que promuevan la inclusión formal de cooperativas de recicladores mediante cuotas de participación garantizadas en los procesos de gestión. Reorientar los incentivos desde una lógica centrada exclusivamente en la eficiencia económica hacia modelos de negocio inclusivos y sostenibles resulta clave para equilibrar la competencia y fortalecer el trabajo colectivo.

Definir una entidad responsable de fiscalizar el cumplimiento del principio de inclusión consagrado en la Ley REP. Actualmente, la fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente se centra en el cumplimiento de metas de recolección y valorización, dejando fuera la inclusión efectiva de recicladores de base. Esta ausencia constituye una brecha crítica que debiera ser abordada mediante un mandato explícito de fiscalización o la asignación de competencias claras a una institución responsable.

Brecha 7

Débil apoyo estructural al trabajo colectivo de recicladores de base

La Ley REP estableció exigencias de formalización para que los recicladores de base pudieran ser contratados como gestores por los Sistemas de Gestión, lo que impulsó un giro hacia el trabajo colectivo.

Sin embargo, este proceso no fue acompañado de instrumentos específicos orientados al fortalecimiento organizacional ni a la profesionalización de la gestión colectiva, generando una tensión entre la exigencia de formalización y la falta de apoyo sostenido por parte del Estado.

Paralelamente, los Sistemas de Gestión tienden a considerar a las organizaciones de recicladores como oferentes menos competitivos, pese a su experiencia y eficiencia territorial, reforzando dinámicas de exclusión.

RECOMENDACIONES

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.

La implementación de la Ley REP se desarrolla en un contexto de competencia de mercado dominado por lógicas productivistas, centradas principalmente en el volumen de material valorizado 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 cuantitativas por sobre la sostenibilidad del ecosistema de reciclaje inclusivo ha llevado a que los Sistemas de Gestión concentren sus esfuerzos en indicadores de volumen, sin incorporar criterios de equidad, redistribución ni reconocimiento de servicios ambientales.

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.

Brecha 8

Competencia desigual en el mercado del reciclaje

RECOMENDACIÓN

Reevaluar las metas y mecanismos de gestión establecidos en el Decreto Supremo N.º 12, considerando que su cumplimiento efectivo requiere previamente la existencia de condiciones habilitantes y capacidades territoriales adecuadas en materia de infraestructura, gestión y articulación institucional. Este ajuste permitiría avanzar hacia un equilibrio entre metas ambientales, sostenibilidad económica del sistema y protección del ecosistema de reciclaje inclusivo.

