



Propuestas y conclusiones:
Mesa Ejecutiva para
la Productividad Ley
REP de Envases y
Embalajes

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES DE LA MESA MEP PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY REP EN ENVASES Y EMBALAJES



Antecedentes

1. Introducción

A propósito de la solicitud de la Asociación Nacional de la Industria del Reciclaje (ANIR) y de la Asociación de la Industrial del Plástico (ASIPLA), CORFO constituyó una Mesa Ejecutiva de la Productividad (MEP) para abordar, junto a actores relevantes del ecosistema, los principales desafíos que ha presentado la implementación de la Ley REP en sus dos primeros años para uno de sus productos prioritarios, los envases y embalajes (EyE). La mesa se desarrolló entre los meses de agosto 2025 y enero 2026, como parte del proyecto MEP impulsado por CORFO, con el objetivo de aportar un análisis técnico y propositivo a la autoridad regulatoria.

Aunque la obligatoriedad de la regulación es reciente, ya es posible identificar problemas que dificultan una implementación más eficiente y eficaz. Estos pueden derivar tanto del diseño regulatorio como de deficiencias para una eficiente operación en la gestión de los actores involucrados. En particular, se ha observado una brecha entre el diseño normativo y la realidad operativa del sistema de reciclaje existente en el país, lo que ha tensionado el cumplimiento de las metas definidas. En cualquier caso, el marco normativo contempla un mecanismo de ajuste: al menos, cada cinco años, los decretos supremos que establecen obligaciones y metas para cada producto prioritario deben ser actualizados y revisados conforme al procedimiento previsto en la propia regulación. En consecuencia, de existir fundamentos, pueden ser modificados aún antes del plazo indicado.

2. Las Mesas Ejecutivas para la Productividad

Las Mesas Ejecutivas para la Productividad (MEP) constituyen un mecanismo de articulación público-privada orientado a identificar, analizar y contribuir a la resolución de trabas que afectan el desarrollo productivo de sectores específicos, tales como falta de normativa, ausencia de espacios de coordinación, deficiente información, falta de competencias, déficit de política pública y retrasos burocráticos. Su enfoque combina evidencia técnica, participación de actores relevantes y una lógica de trabajo colaborativa, con el objetivo de generar propuestas viables que puedan ser consideradas por las autoridades competentes.

En el marco del análisis de la regulación asociada a la Ley REP, la MEP operó como un espacio estructurado de diálogo técnico, convocando a representantes de servicios públicos, sistemas de gestión, gremios, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. A través de sesiones de trabajo, se levantaron diagnósticos compartidos sobre problemas de implementación, se contrastaron visiones y se elaboraron propuestas de mejora regulatoria y operativa, resguardando siempre el rol de la autoridad regulatoria y los procedimientos formales vigentes.

La contribución de las MEP no radica en la toma de decisiones regulatorias, sino en su capacidad para ordenar información dispersa, visibilizar tensiones no previstas en el diseño normativo y formular alternativas técnicamente fundadas. En ese sentido, las mesas funcionan como un insumo para la mejora continua de las políticas públicas, especialmente en regulaciones recientes o de alta complejidad, como es el caso de la implementación de la Ley REP en envases y embalajes.

3. La MEP REP de Envases y Embalajes

Con el propósito de aportar al análisis de la regulación y explorar eventuales soluciones, la MEP REP de Envases y Embalajes (EyE) reunió a representantes de 12 organizaciones públicas y privadas¹ —incluidos sistemas de gestión, servicios públicos, gremios, una asociación de municipios y una organización de recicladores de base— en un espacio de diálogo técnico y de alta representatividad orientado a identificar los principales problemas de implementación y a formular propuestas para su eventual consideración por parte de la autoridad regulatoria. La composición de la mesa aseguró una participación equilibrada de actores públicos y privados, incluyendo a la autoridad ambiental, así como a organizaciones directamente involucradas en la operación del sistema REP.

El trabajo de la mesa se desarrolló a lo largo de 16 sesiones de trabajo, en las cuales se abordaron de manera sistemática los aspectos críticos del marco regulatorio vigente. Estas sesiones permitieron levantar diagnósticos compartidos, contrastar visiones técnicas y consolidar consensos y disensos relevantes para el análisis regulatorio. La totalidad de los insumos generados —incluidas actas, presentaciones, grabaciones de las sesiones y sus transcripciones— se encuentra disponible para consulta en el repositorio digital del proyecto, resguardando la trazabilidad del proceso y la transparencia del trabajo realizado.²

El diseño regulatorio actualmente vigente es establecido a través de la Ley sus respectivos decretos. Específicamente, el DS N.º 12/2020 del Ministerio del Medio Ambiente (DS 12), fija las metas de recolección y valorización y obligaciones asociadas para envases y embalajes. En base a esta regulación, los sistemas de gestión deben licitar la contratación de servicios de recolección, clasificación, operación de instalaciones de recepción y almacenamiento, transporte y valorización del producto prioritario, en sus distintas categorías y subcategorías, con el fin de cumplir anualmente las metas y obligaciones definidas en el DS 12. En complemento a las licitaciones, el marco normativo contempla la posibilidad de suscribir convenios con municipios, asociaciones de municipios y recicladores de base para el cumplimiento de dichas metas. Este esquema ha generado una dinámica altamente competitiva por el material reciclable, no siempre alineada con las capacidades reales de valorización existentes en el país.

No obstante, el análisis desarrollado en la MEP permitió constatar que las metas fijadas por la autoridad no se han cumplido de manera sistemática o bien se alcanzan con alta dificultad. De acuerdo con antecedentes aportados por los actores participantes, existe una capacidad instalada de valorización relevante que no está siendo plenamente reconocida ni incorporada al sistema formal, lo que incide en costos, participación de gestores y sostenibilidad económica de los sistemas de gestión. De mantenerse el actual diseño regulatorio y sin mejoras en la gestión de los actores involucrados, existe un riesgo cierto de que las metas

¹ Como puede verse en el anexo, las instituciones que participaron en la mesa fueron AB Chile, SOFOFA, Ministerio de Medio Ambiente, ProREP, Asociación de Municipios Msur, Campo Limpio, Agencia Sustentabilidad y Cambio Climático, Giro, ReSimple, ASIPLA, ANIR, además de CORFO. Por otra parte se contrató una consultoría sobre libre competencia sobre los temas tratados y se invitaron a diversos especialistas. La totalidad de esa documentación puede encontrarse en el repositorio de la mesa.

² <https://drive.google.com/drive/folders/1BOxZUKLUQly17DZkGxssrgR6lQ0-kYAn?usp=sharing>

continúen incumpléndose o se mantengan en niveles bajos, lo que refuerza la necesidad de evaluar ajustes regulatorios y operativos.

4. Aspectos estructurales identificados en la discusión

El trabajo desarrollado en las sesiones de la MEP REP de Envases y Embalajes permitió distinguir con claridad dos niveles de problemáticas. Por una parte, se identificaron aspectos de carácter estructural, vinculados al diseño general del sistema, a las condiciones de funcionamiento del mercado y a la arquitectura institucional de la regulación. Estos elementos exceden las posibilidades y el mandato de intervención de la MEP y requieren definiciones de política pública de mayor alcance por parte de la autoridad competente. En este sentido, la mesa sólo cumplió un rol de identificación de estos factores, y si bien se discutieron y formularon propuestas directas para avanzar en la solución de las trabas identificadas, no se alcanzó un consenso pleno de todos los actores involucrados.

Al respecto, se relevaron una serie de factores estructurales que condicionan la implementación de la Ley REP. Entre ellos, destaca la creciente complejidad institucional asociada a la gestión de residuos mediante instrumentos económicos, lo que requiere evaluar, en el mediano plazo, la necesidad de contar con una institucionalidad especializada y dedicada exclusivamente a la gestión de la Ley REP.

Asimismo, se identificaron vacíos en regulaciones sectoriales y retrasos burocráticos —en particular, los asociados al otorgamiento de permisos sanitarios y regulaciones de contenido urbanístico— que retrasaron la operación de sistemas de gestión y gestores, generando incertidumbre y pueden obstaculizar la gestión de determinados flujos de residuos. A ello se suma la interacción no resuelta entre la Ley REP y la Ley N.º 21.368 sobre plásticos de un solo uso (Ley PUSU), que introduce riesgos de abastecimiento de material reciclado para los procesos botella a botella, tensionando simultáneamente el cumplimiento de las metas de reciclaje de plástico de los sistemas de gestión y las obligaciones de las empresas embotelladoras³.

Finalmente, se destacó la necesidad de avanzar en la aplicación efectiva de otros instrumentos contemplados en la Ley REP —como la eco-modulación, el ecodiseño y el

³ AB Chile plantea que esta tensión constituye uno de los principales riesgos estructurales del sistema y no puede resolverse únicamente mediante ajustes operativos o mecanismos transitorios. En ese sentido, propone que, en el marco de la revisión del DS N°12, se incorpore un artículo de armonización REP-PUSU, que permita, por ejemplo, alinear las metas de recolección y valorización REP con las obligaciones de contenido reciclado establecidas en la normativa PUSU, evitando exigencias incompatibles en el tiempo y reconociendo el carácter estratégico de ciertos flujos para el cumplimiento de obligaciones legales concurrentes.

Una posible línea de redacción sería: *“En el caso de materiales sujetos a obligaciones de contenido reciclado establecidas en otras normas legales, la autoridad deberá velar por la coherencia entre las metas REP y dichas obligaciones, pudiendo establecer mecanismos especiales de priorización, reconocimiento o asignación de flujos, incluyendo la posibilidad de generar derecho preferente de compra de material para los que están obligados por esta ley de manera de asegurar el cumplimiento.”*

En caso de estimarse insuficiente la vía reglamentaria, se sugiere dejar constancia explícita de la necesidad de un ajuste legal, con el fin de evitar expectativas regulatorias que no puedan materializarse en el marco normativo vigente.

etiquetado— con el fin de alinear incentivos y promover la sostenibilidad desde la etapa de diseño de los productos.

Se identificaron, pero no se desarrollaron estos temas estructurales que van más allá de las materias propias del DS N.º 12, pero que inciden de forma significativa en la manera en que dicha regulación se implementa. Estos elementos constituyen antecedentes relevantes para una eventual revisión integral del marco normativo, y fueron considerados por la mesa solamente como parte del contexto necesario para analizar las trabas específicas abordadas. Sin embargo, forman parte relevante de los problemas que genera el actual diseño regulatorio del reciclaje de envases y embalajes.

5. Trabas abordadas por la MEP de Envases y Embalajes

El trabajo de la mesa permitió delimitar cuatro trabas específicas, de carácter regulatorio u operativo, que inciden directamente en el desempeño del sistema y respecto de las cuales era posible formular propuestas concretas de mejora. Estas trabas fueron priorizadas a partir de su impacto en el cumplimiento de metas, la eficiencia del sistema y la sostenibilidad económica de los actores involucrados. Estas trabas fueron analizadas desde una perspectiva integral, considerando la posición, los incentivos y las responsabilidades de la totalidad de los actores involucrados en la implementación de la Ley REP.

En coherencia con su mandato y alcances, la MEP acotó su trabajo propositivo exclusivamente a estas trabas, elaborando recomendaciones técnicas orientadas a facilitar su resolución.

Por tanto, las propuestas del presente documento se organizan en torno a las siguientes trabas identificadas:

- i) La inexistencia de incentivos para que gestores que no participaron o no se adjudicaron licitaciones —y que igualmente operan en la cadena de recolección y valorización— contribuyan al cumplimiento de las metas de los sistemas de gestión.
- ii) La complejidad y falta de información clara en los procesos licitatorios, lo que afecta la eficiencia, la trazabilidad y desincentiva la participación.
- iii) El bajo nivel de conocimiento y la escasa participación de consumidores y municipios en la segregación y disposición adecuada de residuos valorizables.
- iv) La necesidad de simplificar las exigencias asociadas al contenido de los planes de gestión presentados por los sistemas de gestión, así como sus modificaciones.

Para cada una de estas cuatro trabas se proponen soluciones orientadas tanto a ajustes regulatorios como a mejoras en la gestión de los actores incumbentes.

Trabas y propuestas elaboradas⁴

Traba 1:

Inexistencia de incentivos para que gestores que no participaron o no se adjudicaron una licitación —y que igualmente tienen operaciones en la cadena de recolección y valorización— aporten al cumplimiento de las metas de los sistemas de gestión.

En forma general, se propone que, en el marco del proceso de revisión y actualización del DS N.º 12, los participantes de la Mesa Ejecutiva para la Productividad puedan aportar información relevante para dicho proceso. Este aporte permitiría poner a disposición antecedentes técnicos y operativos que contribuyan a un análisis más completo y eficiente, facilitando el trabajo de la autoridad en la revisión de metas y supuestos regulatorios, sin afectar sus competencias exclusivas.⁵

Propuestas realizadas por la mesa a la traba 1:

1A: Revisión y modificación de las metas establecidas en el DS 12 en función de los supuestos que fundamentaron su establecimiento

Para la elaboración del DS 12 se consideraron supuestos teóricos basados en la experiencia de países europeos que no se constatan en la experiencia nacional y ameritan su revisión en el marco del proceso de actualización establecido en el artículo 35 del DS N.º 8 del Ministerio del Medio Ambiente, que regula el procedimiento de elaboración de los decretos supremos establecidos en la Ley N.º 20.9206.

El DS N.º 12, en sus artículos 21 y 23, establece metas y mecanismos de cumplimiento diferenciados para envases domiciliarios y no domiciliarios.

En el caso de los envases domiciliarios, el artículo 21 fija metas explícitas de recolección y valorización por material, proyectando, al año 12 de implementación del decreto, niveles de cumplimiento del 60% en cartón para líquidos, 55% en metal, 70% en papel y cartón, 45% en plástico y 65% en vidrio, respecto del total de envases introducidos en el mercado nacional. Estas metas implican un incremento acelerado en un horizonte temporal acotado, especialmente si se considera que en países europeos aumentos de magnitud comparable han requerido períodos significativamente más extensos.

Por su parte, el artículo 23 regula los envases no domiciliarios, estableciendo metas de cumplimiento agregadas y no desagregadas por material, junto con mecanismos de compensación más amplios durante los primeros años de vigencia del decreto, lo que configura un tratamiento regulatorio distinto respecto de la categoría domiciliaria.

⁴ Se consignan específicamente los casos en los que hubo disenso o que no se pudo llegar a un acuerdo.

⁵ Información tal como: tasas de eficiencia, flujos de materiales no REP domiciliarios y no domiciliarios, pérdidas en los procesos de pretratamiento, entre otras que los actores dispongan o que solicite el MMA a los participantes de la MEP.

⁶ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111512>

Adicionalmente, en los sistemas europeos el aumento de las tasas de recolección ha estado acompañado por la aplicación de instrumentos complementarios —como sistemas de depósito y reembolso, cobro por retiro de residuos, obligaciones de separación en origen, eco-modulación y etiquetado— que aún no se encuentran plenamente desarrollados en Chile, lo que introduce desafíos adicionales para el cumplimiento de las metas establecidas en el DS 12 dentro del plazo previsto, y con metas que varían año a año desde 2023, situación que afecta la debida gradualidad que la implementación de una regulación de esta naturaleza exige, atendida la experiencia internacional.

De acuerdo con lo anterior, se deben revisar los supuestos teóricos que se tuvieron en cuenta para fijar las metas que establece el DS 12, a fin de que estas sean ajustadas en base a datos reales obtenidos de la implementación de la Ley REP durante sus primeros años de funcionamiento y a los mecanismos dispuestos en el contexto nacional para impulsar el aumento de dichas tasas.

Adicionalmente, en el proceso de revisión de las metas deben considerarse adecuadamente las pérdidas asociadas a la calidad del material en la etapa de clasificación.

En el proceso de revisión y recálculo de las metas, con el objetivo de establecer una línea base realista y factible, que permita una progresión ambiciosa y sostenible, se sugiere tener en cuenta los criterios ya definidos y otros:

- *Viviendas atendidas por año*: porcentaje de cobertura exigido de acuerdo con el artículo 36 del DS 12 y costos asociados.
- *Factor de recolección domiciliario*: eficiencia real observada e informada por los sistemas de gestión domiciliarios.
- *Porcentaje de descarte*: eficiencia en la recolección, valorización y calidad del material recuperado.

Se sugiere que estos indicadores se levanten y consoliden entre la totalidad de los sistemas de gestión que operan a nivel nacional en la categoría domiciliaria, proceso que debería ser intermediado por un tercero no interesado.

Utilizando estos factores operacionales como insumos, se calcularán los porcentajes de meta en función del material disponible realmente apto para valorización. El resultado será un porcentaje base que reflejará la capacidad actual. A partir de este porcentaje real, se establecerá una curva de crecimiento ambiciosa, pero siempre anclada a una expectativa de aumento realizable en: i) el factor de recolección y ii) la mejora en la eficiencia del pretratamiento. De esta forma, se asegura que las metas a largo plazo no solo sean un objetivo legal, sino una proyección realista del crecimiento en cobertura y eficiencia operativa del sistema. Adicionalmente, y para garantizar el cumplimiento de las metas, se requiere incorporar instrumentos e incentivos económicos, como los utilizados en la experiencia internacional, que permitan modificar las conductas de los consumidores en la selección y segregación de materiales reciclables de origen domiciliario.

1B: Proyección de metas

Se propone una estructura escalonada que mantenga un mismo porcentaje de meta al menos por un período de cinco años o un porcentaje fijo de metas por cierta cantidad de años, hasta que el mercado alcance madurez en recolección, pretratamiento y valorización a nivel nacional, y, posterior a dicho período, avanzar a metas más ambiciosas pero alcanzables, basadas en las métricas sugeridas.

Se propone también, preliminarmente, utilizar los nuevos estudios de caracterización realizados por SUBDERE⁷ con el objetivo de reflejar adecuadamente la realidad de la generación de residuos por parte de los domicilios, identificando el potencial de envases y embalajes presentes en la “bolsa de basura” de una vivienda tipo.

De igual manera, se requiere un catastro exhaustivo de las plantas de pretratamiento y valorización existentes y proyectadas, lo cual resulta fundamental para determinar la capacidad instalada actual y futura. Al respecto, el MMA sostiene que este tipo de información se trata de levantar en la elaboración de los decretos, sin embargo, muchos gestores no la entregan por tratarse de información sensible asociada a sus estrategias comerciales. Por eso la capacidad instalada estimada no siempre es representativa.

1C: Diferenciar y extender gradualmente la regla de compensación de cumplimiento de metas entre materiales para envases domiciliarios y no domiciliarios

En la discusión de la mesa se constató que la regulación vigente establece reglas de compensación distintas para envases domiciliarios y no domiciliarios, tanto en sus porcentajes como en su alcance, lo que hace necesario formular propuestas diferenciadas para cada categoría.

a) Envases domiciliarios (artículo 21 del DS N.º 12)

El artículo 21 del DS N.º 12 establece que, durante los cuatro primeros años de vigencia de las metas, los productores pueden cumplir hasta un 50% de las metas correspondientes a cada subcategoría mediante una cantidad de toneladas equivalente de cualquiera de las otras subcategorías, excluyendo el vidrio, aplicable al total de envases domiciliarios. Este mecanismo de compensación concluye en el año 2026.

Considerando las dificultades operativas observadas en la implementación y la necesidad de asegurar continuidad en el cumplimiento de las metas, se propone extender este mecanismo hasta el año 2027. A partir de 2028, se propone una reducción progresiva de la posibilidad de compensación para envases domiciliarios, disminuyéndola en un 10% cada dos años, hasta su extinción definitiva en el año 2037.

⁷ Estudio de caracterización de los residuos sólidos domiciliarios y asimilables generados a nivel municipal en Chile
Estudio de caracterización de los residuos sólidos domiciliarios y asimilables generados a nivel municipal en Chile
Actualmente se está desarrollando la de la RM.
<https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=oWxiGfEMO9WgWJpEpVU55Q>

b) Envases no domiciliarios (artículo 23 del DS N.º 12)

Por su parte, el artículo 23 del DS N.º 12 establece que, durante los cuatro primeros años de vigencia de las metas de envases no domiciliarios, los productores pueden cumplir hasta un 100% de las metas correspondientes a cada subcategoría mediante una cantidad de toneladas equivalente de cualquiera de las otras subcategorías. Este mecanismo de compensación también concluye en el año 2026.

En este caso, se propone igualmente extender la vigencia del mecanismo hasta el año 2027 y, a partir de 2028, establecer una reducción progresiva diferenciada, disminuyendo la posibilidad de compensación para envases no domiciliarios en un 20% cada dos años, hasta su eliminación definitiva en el año 2037.

Esta diferenciación reconoce las distintas condiciones operativas, niveles de madurez y capacidades de gestión existentes entre los flujos domiciliarios y no domiciliarios, permitiendo una transición gradual hacia el cumplimiento pleno de las metas específicas por material, sin generar interrupciones abruptas en el sistema.

1D: Crear un régimen excepcional y voluntario para la contabilización de flujos no REP en las metas de los sistemas de gestión

Crear un régimen excepcional y voluntario que posibilite la contabilización, en las metas de los sistemas de gestión, de los flujos que no provengan de la operación de gestores contratados a través de los mecanismos de contratación regulados por la Ley REP y el DS 12, distinguiendo entre flujos domiciliarios y no domiciliarios.

Este régimen será transitorio, para ciertas materialidades con un porcentaje acotado del total de la meta correspondiente⁸ a definir por el MMA⁹ y de carácter regresivo en el tiempo, hasta extinguirse en un período de cinco años. Durante dicho período, los sistemas de gestión deberán financiar la gestión y contabilización de estos flujos, asegurando la trazabilidad total del proceso. Esta trazabilidad debe ser asegurada por los Sistemas de Gestión bajo el Régimen de Fiscalización y Sanciones establecidos en la letra d) Título VI de la Ley N°20.920.

El régimen permitirá reconocer y computar estos flujos en beneficio de todos los sistemas de gestión colectivos, estableciendo criterios que aseguren una distribución equitativa y que, adicionalmente, generen incentivos.

Para efectos de la contabilización, deberán distinguirse los flujos domiciliarios de los no domiciliarios y establecerse procedimientos que aseguren su rigurosa trazabilidad. Este mecanismo, en ningún caso, debiera contemplar la contabilización de envases y embalajes provenientes de zonas en las que opere un competidor, ni permitir el acceso de los sistemas

⁸ Es posible calcular este tema en base a parámetros e insumos con los que se cuenta actualmente. Preliminarmente se estimaba como adecuado, pero sin mayor fundamento, una cifra del orden del 20%

⁹ AB Chile propone que el DS N°12 incorpore un artículo transitorio que establezca que: “El porcentaje máximo de reconocimiento de flujos no provenientes de la operación de sistemas de gestión será definido y actualizado por la autoridad sobre la base de estudios técnicos de caracterización de residuos y flujos efectivamente disponibles, debiendo considerar criterios de gradualidad, materialidad y evolución del sistema.”

de gestión a información comercial sensible de los gestores, entre otros aspectos que el MMA tendrá que definir; resguardando en todo momento el cumplimiento de la normativa vigente y de las reglas de libre competencia.

Para evitar subsidios cruzados entre flujos domiciliarios y no domiciliarios en el cumplimiento de las metas, solo podrán contabilizarse aquellos flujos que sean exclusivos y excluyentes de la categoría correspondiente al tipo de envase valorizado. En este marco, la valorización de envases de PET, aluminio y vidrio podrá imputarse exclusivamente al cumplimiento de metas domiciliarias, mientras que la valorización de envases de PE/PP y hojalata se contabilizará de forma exclusiva para el cumplimiento de metas no domiciliarias.

Dado que el origen de la valorización de los envases y embalajes de papel y cartón resulta complejo de determinar, estos no se consideran dentro de este mecanismo a menos que se acredite fehacientemente su origen.

1E: Incorporar iniciativas particulares de reciclaje de los productores en el cumplimiento de metas^{10 11}

Crear un mecanismo regular y voluntario que permita a los productores informar a los sistemas de gestión sus iniciativas particulares de valorización, de modo que las toneladas efectivamente valorizadas en el marco de dichas iniciativas puedan ser reconocidas y

¹⁰ ProREP considera que la propuesta genera muchos riesgos y distorsiona el espíritu de la Ley, por lo que propone no considerarla. Dentro de los riesgos que se visualizan están: (i) Toda la industria del reciclaje también son productores y podrían caer bajo este mecanismo; (ii) En caso de beneficiar a los productores eximiéndolos de sus metas podría incentivar la introducción de capacidad instalada con el objetivo de evadir las obligaciones; (iii) Este mecanismo desincentiva la inversión de gestores y recicladores formales, especialmente en regiones y puede distorsionar el mercado de los materiales reciclados; (iv) En caso de beneficiar a los SG, se podrían cumplir las metas con estos flujos; y (v) En la actualidad la trazabilidad para el cumplimiento de metas incluye solo los medios de verificación asociados al traspaso de materiales de gestor a valorizador y no hay una trazabilidad respecto a los inputs y orígenes que tienen los valorizadores. Lo anterior, sostiene ProREP, produciría un riesgo muy grande de doble contabilidad.

¹¹ Desde la experiencia de Campo Limpio, se advierte un riesgo relevante asociado a la validación de iniciativas voluntarias de reciclaje organizadas y financiadas directamente por productores, en cuanto las toneladas valorizadas en dicho marco puedan ser imputadas al cumplimiento de metas REP. Ello podría generar, un funcionamiento paralelo entre los sistemas de gestión regulados y programas voluntarios de reciclaje. Cabe recordar que Campo Limpio operó por más de veinte años como un programa voluntario de reciclaje; sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.920, se dio cumplimiento íntegro a las exigencias normativas para traspasar dicha operación a un sistema de gestión REP, obteniendo la autorización correspondiente, aprobando un Plan de Gestión ante el MMA y quedando sujeto al régimen de control, reporte, trazabilidad y cumplimiento de metas que establece la ley. En este contexto, validar iniciativas desarrolladas por productores fuera del marco REP podría desincentivar el cumplimiento normativo a través de sistemas de gestión, generando incentivos para que los productores opten por mecanismos alternativos de “cumplimiento” que, en rigor, no satisfacen las exigencias legales, por resultar comparativamente más económicos y menos exigentes en términos administrativos, de gobernanza, reporte y fiscalización. Adicionalmente, conlleva el riesgo de debilitar la trazabilidad de los residuos gestionados, al quedar fuera de los sistemas formales de registro, control y verificación propios del régimen REP, afectando la transparencia y la confiabilidad de la información utilizada para el cumplimiento de metas. Lo anterior podría contravenir lo dispuesto en los artículos 9 y 24 de la Ley, que exigen que el cumplimiento de las obligaciones de los productores se realice a través de sistemas de gestión autorizados y que la gestión de residuos de productos prioritarios sea efectuada exclusivamente por sistemas y gestores debidamente autorizados y registrados. Asimismo, este enfoque podría inducir a que los consumidores entreguen sus residuos a iniciativas voluntarias que operen al margen del régimen REP, pese a que el artículo 34 de la Ley N° 20.920 establece expresamente la obligación de entregar los residuos de productos prioritarios al respectivo sistema de gestión.

computadas para el cumplimiento de metas (siguiendo, por ejemplo, la lógica de los actuales programas de reducción y según el tipo de iniciativa)¹².

Este reconocimiento deberá operar bajo criterios claros, objetivos y verificables, de manera de permitir su imputación en beneficio de los sistemas de gestión colectivos, asegurando una distribución equitativa y, cuando corresponda, la generación de incentivos individuales acotados, tales como ajustes en las metas del período siguiente.

Este mecanismo es distinto y complementario al régimen excepcional de reconocimiento de flujos no REP señalado en la propuesta 1D, y se circunscribe exclusivamente a iniciativas de reciclaje desarrolladas directamente por productores regulados en cumplimiento de sus responsabilidades como tales.

Para su correcta aplicación, será necesario definir con precisión el tipo de iniciativas susceptibles de reconocimiento, excluyendo aquellas que correspondan a la actividad principal de empresas recicladoras o a operaciones que formen parte estructural del mercado de gestión de residuos. Asimismo, deberán establecerse límites y condiciones explícitas para la contabilización de estos volúmenes, con el fin de evitar exenciones indebidas de obligaciones individuales o que los sistemas de gestión cumplan una proporción sustantiva de sus metas mediante flujos externos al régimen general.

Traba 2:

Complejidad y ausencia de información clara en los procesos licitatorios, lo que no asegura eficiencia ni trazabilidad y genera desincentivos a la participación

Previo a la formulación de las propuestas asociadas a esta traba, es necesario señalar que cualquier ajuste a los procesos de contratación y adjudicación de servicios por parte de los sistemas de gestión debe analizarse a la luz de los principios de libre competencia y no discriminación, resguardando el funcionamiento eficiente de los mercados asociados a la recolección, tratamiento y valorización de residuos. En este marco, corresponde a los propios sistemas de gestión diseñar e implementar mecanismos de contratación que promuevan una competencia efectiva, transparente y abierta, evitando prácticas que puedan generar barreras de entrada, distorsiones en la formación de precios o ventajas indebidas entre oferentes. Las propuestas que se presentan a continuación deben, por tanto, entenderse como sugerencias que requieren ser evaluadas e implementadas bajo la responsabilidad de los sistemas de gestión y en conformidad con la normativa de libre competencia vigente.

¹² AB Chile propone que el DS N°12 incorpore un artículo que reconozca formalmente estas iniciativas como mecanismo complementario de cumplimiento, establezca criterios mínimos de trazabilidad y verificación, e incorpore incentivos económicos explícitos, por ejemplo: “Las toneladas valorizadas mediante iniciativas particulares de reciclaje debidamente acreditadas podrán ser imputadas al cumplimiento de metas del sistema de gestión correspondiente, dando derecho a mecanismos de compensación económica para los productores que las financien, tales como descuentos en ecotarifas o ajustes en metas futuras, conforme a las condiciones que establezca la autoridad.”

Asimismo, es relevante señalar que existe heterogeneidad en las bases administrativas y técnicas de licitación (BALI) de los distintos sistemas de Gestión, por lo que no todas las propuestas formuladas resultan necesariamente aplicables de manera uniforme a todos ellos. En efecto, algunos sistemas ya contemplan en sus bases plazos contractuales definidos para determinados servicios, mecanismos de mínimos garantizados u otras condiciones operativas que difieren entre sí. En este contexto, las propuestas deben entenderse como lineamientos generales de mejora, cuya pertinencia y aplicación concreta deberá evaluarse considerando las particularidades de cada sistema de gestión.

Cabe hacer presente que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) dictó el Informe N° 39/2025, con fecha 17 de diciembre de 2025, a propósito de la solicitud de ReSimple para aprobar doce modificaciones a las bases de licitación para la contratación de terceros que habían sido aprobadas por el Informe N° 26/2022 y modificadas por el Informe N° 35/2024, por lo que las presentes propuestas deberán ajustarse a dicho pronunciamiento.

Propuestas realizadas por la mesa a la traba 2:

2A: Criterios objetivos para determinar plazos de los contratos

Actualmente no existen criterios objetivos ni verificables en las bases de licitación que permitan determinar los plazos de un contrato, lo que impide proyectar retornos sobre inversiones en infraestructura, tecnología y capacidades operativas. Lo anterior desincentiva nuevas inversiones, eventualmente excluye a actores emergentes o medianos y favorece a operadores grandes ya instalados.

Por lo anterior, se propone mejorar los criterios existentes para incentivar la participación en las licitaciones.

2B: Disminución de riesgos operativos al gestor

La eliminación de mínimos garantizados y la asignación completa de la variabilidad de volúmenes e ingresos al operador, en mercados incipientes y sin series históricas robustas, impide a los operadores modelar escenarios realistas de ingresos y cubrir adecuadamente sus costos fijos. Lo anterior genera alta incertidumbre financiera y otorga una ventaja competitiva a actores con mayor respaldo financiero¹³.

Se propone evaluar el establecimiento de mínimos garantizados¹⁴, de modo de reducir la exposición financiera de los operadores en mercados incipientes.

2C: Información suficiente para modelar ofertas

Las licitaciones en mercados nuevos o en expansión, sin datos históricos confiables sobre volúmenes, calidad del material o comportamiento territorial, requieren de mayor

¹³ En el reciente proceso de modificación de bases en el TDLC originalmente ReSimple propuso eliminar los mínimos garantizados, pero ello encontró resistencia en la FNE, MMA, ANIR y otros intervinientes, por lo que finalmente se optó por mantenerlos.

¹⁴ Resimple reconoce la importancia de nivelar los riesgos de las partes involucradas. Sin embargo, los mínimos garantizados son solo un instrumento, entre otros, para hacer más atractivas las licitaciones.

información. Lo anterior obliga a ofertar bajo supuestos altamente especulativos, elevando el riesgo económico del contrato y generando ofertas conservadoras o subcotizadas, así como inestabilidad en la ejecución contractual. Esto también genera ventajas a quienes ya operan el servicio a licitar y poseen información sobre volúmenes, comportamiento, entre otras materias.

Por lo anterior, se propone que las bases de licitación incorporen información mínima estandarizada que permita modelar adecuadamente las ofertas.

2D: Evaluación de ofertas centradas exclusivamente en el precio¹⁵

Los sistemas de adjudicación basados casi exclusivamente en el menor precio por tonelada, sin ponderar calidad, eficiencia ni desempeño operativo, eliminan la competencia por mérito e incentivan ofertas por debajo de los costos reales de operación. Esto genera riesgos de competencia predatoria, deterioro de la calidad del servicio y salida de operadores eficientes, pero no financieramente agresivos.

Se propone que la adjudicación incorpore otros criterios, tales como calidad, eficiencia y desempeño operativo¹⁶.

2E: Reglas de adjudicación que no distorsionen las señales de precio

Los mecanismos de adjudicación por bloques o la imputación cruzada de precios entre contratos distintos adjudicados a un mismo oferente anclan artificialmente las tarifas y limitan la capacidad de los oferentes para ajustar precios a sus costos reales. Lo anterior genera reducción de incentivos a competir por eficiencia, riesgos de distorsión contractual y menor transparencia en la formación de precios.

Por lo anterior, se propone revisar los mecanismos de adjudicación por bloques o imputación cruzada, de modo de evitar distorsiones en las señales de precio.

2F: Barreras técnicas y administrativas adecuadas

La incorporación de exigencias técnicas, cuantitativas o administrativas que no están directamente justificadas por el cumplimiento de metas eleva artificialmente los costos de entrada y excluye a operadores pequeños o especializados que prestan servicios eficientes. Lo anterior reduce la diversidad de oferentes, por lo que se propone que dichas exigencias se justifiquen directamente en función del cumplimiento de metas.

¹⁵ El TDLC ha afirmado en reiteradas ocasiones que las bases de licitación deben resguardar: “que las licitaciones efectuadas por el sistema de gestión colectivo no incorporen criterios que estén alineados con objetivos distintos a lograr el menor costo por los productos o servicios licitados. En particular:

(i) las Bases de Licitación no pueden incorporar criterios de evaluación que beneficien o favorezcan la adjudicación a un actor o grupo de actores en particular que se encuentre relacionado con algunos socios del SCG; (ii) las Bases no pueden excluir de manera injustificada a un proveedor que pueda prestar los servicios solicitados de manera competitiva; (iii) las Bases deben precaver que no se generen riesgos explotativos una vez que la licitación se encuentre adjudicada y funcionando; y (iv) las Bases deben evitar que se genere el riesgo de colusión en licitaciones.”

¹⁶ En las modificaciones recientemente aprobadas por el TDLC se estableció la posibilidad de exigir capacidad de carga mínima de camiones y de evaluar desempeño contractual anterior.

2G: Disminuir la incertidumbre jurídica en la habilitación de oferentes

La posibilidad de adjudicar contratos sujetos a condiciones suspensivas de obtención posterior de autorizaciones o registros valida la participación de oferentes no plenamente habilitados y convierte la adjudicación en una expectativa sin ejecución asegurada. Lo anterior genera distorsiones en la competencia, riesgos de exclusión de actores formalizados y menor certeza jurídica para todos los participantes.

Por lo anterior, se propone restringir la adjudicación a oferentes plenamente habilitados al momento de la licitación¹⁷.

2H: Incentivos que no afecten la trazabilidad ni la competencia

El pago por kilogramo, o la existencia de incentivos sin un control robusto del origen de los residuos ni de la ejecución efectiva del servicio, puede premiar conductas oportunistas y debilitar los principios de trazabilidad, transparencia y equivalencia en el cumplimiento de la Ley REP. Lo anterior genera distorsiones competitivas, riesgos de falsificación de cumplimiento y pérdida de confianza en el sistema.

Por lo anterior, se propone considerar mecanismos de pago por rutas y no exclusivamente por kilos, así como fortalecer la transparencia en los convenios con municipios y asociaciones de municipios.

2I: Fortalecer la oferta de gestores

Se propone promover medidas orientadas a fortalecer y diversificar la oferta de gestores en la cadena de recolección, pretratamiento y valorización, especialmente en territorios o flujos donde se observa baja competencia o concentración de mercado. Se sugiere considerar acciones de habilitación regulatoria, estandarización de requisitos técnicos y apoyo a la formalización de actores, con el objetivo de reducir barreras de entrada, ampliar la base de oferentes y mejorar las condiciones de competencia en los procesos licitatorios de los sistemas de gestión.

2J: Regular el uso del trato directo

Se propone avanzar en un instructivo que regule de forma más específica y detallada de las causales de trato directo establecidas en el artículo 24 de la Ley N° 20.920, precisando criterios objetivos de procedencia, antecedentes mínimos exigibles y condiciones de aplicación, de manera otorgar mayor certeza jurídica a los actores involucrados y resguardar adecuadamente los principios de libre competencia e inclusión que inspiran la normativa REP.

¹⁷ Lo aprobado por el TDLC fue alargar los plazos para que el adjudicatario obtenga los registros y autorizaciones, pero siempre exigiendo que para la firma del contrato el gestor ya cuente con todos sus registros y autorizaciones.

2K: Evaluar la utilización de plataformas tipo mercado público

Se propone evaluar la pertinencia de utilizar plataformas tipo mercado público u otros mecanismos estandarizados de contratación para determinados servicios asociados a la gestión de residuos, en aquellos casos en que ello resulte compatible con la legislación vigente y la naturaleza del régimen REP. El uso de estas plataformas podría contribuir a mejorar la transparencia, trazabilidad y comparabilidad de las ofertas, así como a reducir costos de transacción y facilitar la participación de nuevos oferentes, particularmente de menor tamaño, sin perjuicio de las adaptaciones normativas que eventualmente se requieran.

2L: Generar plataforma que centralice las licitaciones de los Sistemas de Gestión

Se propone el desarrollo de una plataforma administrada por el Ministerio del Medio Ambiente, que centralice la información de las licitaciones de los Sistemas de Gestión y se alimente de la información publicada por estos, permitiendo visibilizar procesos, reducir asimetrías de información y facilitar la participación de gestores y otros actores del ecosistema REP. La plataforma podrá incluir información sobre las licitaciones de los Sistemas de Gestión, incluyendo las que se encuentran en desarrollo, las ya realizadas y, cuando corresponda, las que se planifican para el futuro.

2M: Ampliar y fortalecer la oferta de gestores y consolidar capacidades operativas a nivel territorial

Se propone impulsar instrumentos de fomento que fortalezcan el capital humano y faciliten la generación de nuevos valorizadores y servicios, a través de becas, programas de formación especializada y apoyos al desarrollo y escalamiento de iniciativas, entre otros, que permitan ampliar la oferta territorial para la implementación de la Ley REP.

Traba 3:

Conocimiento y participación heterogénea de consumidores y municipios en la segregación y disposición adecuada de residuos valorizables

Recientes estudios de opinión pública han arrojado resultados que concluyen que el conocimiento de la Ley REP, sus decretos supremos y el rol de los distintos actores involucrados es relativamente bajo. Asimismo, es necesario realizar esfuerzos sostenidos en el tiempo para dar a conocer la implicancia de la regulación a través de una comunicación masiva que impacte a los consumidores y promueva nuevos hábitos en la gestión de los residuos, fundamentalmente domiciliarios.

Los actores que identifica esta traba corresponden a los consumidores y los municipios. Si bien el éxito de la implementación de la regulación depende de múltiples actores, el foco de esta traba se concentra en aquellos que no cuentan con una obligación o incentivo directo, por lo que el conocimiento previo y la participación continua de estos actores resultan fundamentales.

El Barómetro del Reciclaje en Chile 2025¹⁸ elaborado por CADEM a solicitud de ReSimple, identifica que solo el 27% de los ciudadanos encuestados declara reciclar mucho o bastante, mientras que el 32% indica hacerlo poco o nada. En términos de frecuencia, el 30% señala reciclar de manera diaria o semanal.

Por su parte, dos de las principales barreras que identifican los ciudadanos para reciclar es la falta de costumbre (con el 37 % de las menciones) y la falta de información (con el 29% de las menciones). Cabe hacer presente que dichos porcentajes son declarativos y no tienen relación directa con lo que efectivamente se recicla en el país.

En la promoción del reciclaje, a través de respuestas múltiples en menciones, los encuestados le atribuyen la principal responsabilidad al gobierno (51%), seguido por los municipios (45%) y el 26% asocia dicha responsabilidad a las empresas y marcas.

La encuesta nacional de reciclaje y reutilización Reciclando –Ando 2025¹⁹, elaborada por el Pacto Chileno de los Plásticos y Oceana, indica que los temas relacionados con la sustentabilidad, el medio ambiente o el cambio climático han perdido relevancia para la opinión pública. No obstante, entre las acciones respecto de las cuales los ciudadanos declaran mayor compromiso se encuentran, en los primeros lugares, el reciclaje y la disminución del uso de productos desechables. En dicho estudio se indica que el 53% de los encuestados declara reciclar y, al diferenciar por tipo de productos reciclados, estos corresponden principalmente a plásticos, vidrios, cartón, latas/metales y papel.

La encuesta evidencia un aumento en el nivel de conocimiento de la Ley REP a dos años de su implementación. En particular, el mayor nivel de familiaridad se observa en personas de 56 años y más y en quienes habitan en la Región Metropolitana. En términos agregados, el conocimiento de la ley más que se duplicó entre 2024 y 2025, pasando de un 16% de encuestados que declaraba “saber algo sobre la ley” a un 35% que señala haber visto o escuchado algo sobre la Ley REP.”

El “Estudio de recuperación, reciclaje y valorización comunal (Datos 2023), elaborado por Kyklos con la colaboración de la Asociación Chilena de Municipalidades²⁰, informa que, de los 289 municipios encuestados, el 31,6% indica tener un convenio con un sistema de gestión, mientras que el 68,4% señala no contar con uno. De los 286 municipios que respondieron sobre su conocimiento de la Ley REP, 215 indican que “sí saben cómo funciona, pero pueden aprender más”; 36 municipios declaran conocer la existencia de la ley, pero no su funcionamiento, y 30 indican no conocerla.

La Ley REP, en su Título IV, establece los mecanismos de apoyo a la responsabilidad extendida del productor. En particular, el artículo 29 señala que el Ministerio del Medio Ambiente “diseñará e implementará programas de educación ambiental, formal e informal, destinados a transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la prevención en la generación de residuos y su valorización, con pertinencia al territorio donde se aplique el

¹⁸ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://resimple.cl/wp-content/uploads/2025/10/Informe.-La-verdad-sobre-el-reciclaje.-Resumen-2025.pdf>

¹⁹ <https://pactodelosplasticos.cl/publicaciones/encuesta-reciclando-ando-2025/>

²⁰ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.achm.cl/wp-content/uploads/2025/08/informeKiklos.pdf>

programa, cuando corresponda”. En la implementación de dichos programas —indica el artículo— podrán colaborar gestores y productores.

Por su parte, el artículo 30 establece que las municipalidades, para colaborar con el propósito de la ley, podrán, entre otras funciones: i) celebrar convenios, de manera individual o asociada, con sistemas de gestión; ii) incorporar en sus ordenanzas municipales la obligación de separar los residuos en origen y fomentar el reciclaje, cuando así lo determine el decreto supremo que establezca metas y otras obligaciones asociadas; y iii) promover la educación ambiental de la población sobre la prevención en la generación de residuos y su valorización.

Frente a un escenario de bajo conocimiento de la Ley REP por parte de los consumidores y en cierta medida de los municipios, es normal que en los primeros años el cumplimiento de metas resulte complejo, pero con el tiempo debiera ser cada vez más simple alcanzarlas. El esquema voluntario de participación de los vecinos de cada comuna irá creciendo con la implementación de ordenanzas municipales y una estrategia de capacitación a los equipos municipales y de educación ambiental a la comunidad. La comunidad quiere reciclar y los municipios están comprometidos con la implementación de la ley REP.

La evidencia disponible muestra una disposición heterogénea a participar en el reciclaje, tanto a nivel ciudadano como municipal, fuertemente condicionada por la existencia de información clara, infraestructura adecuada, capacidades locales y mecanismos de apoyo.

Propuestas realizadas por la mesa a la traba 3:

3A: Implementación de un etiquetado que permita reconocer envases con alto grado de reciclabilidad e informar sobre su materialidad para facilitar la segregación en origen

Se propone que las características del diseño del etiquetado se basen en el Acuerdo de Producción Limpia (APL) para el “Ecoetiquetado de Envases y Embalajes II” de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC) de CORFO, y que sea flexible y homologable con iniciativas internacionales.

Sus características esenciales deberán permitir que cada envase pase por un proceso de certificación que asegure que al menos un 80% de su peso esté compuesto por materiales técnicamente reciclables y que dichos materiales puedan ser separados del resto del envase para su reciclaje.

Además, deberá existir demanda de la industria del reciclaje por dichos materiales, y el proceso de certificación debe ser realizado por una organización independiente que vele por el cumplimiento de los requisitos.

Según lo comentado por el Ministerio, se espera que el etiquetado sea incorporado en la actualización del DS 12.

3B: Creación e implementación de programas regionales de educación ambiental escolar y comunitarios.

Se propone elaborar los programas regionales mediante una comisión permanente multisectorial —con participación de GORE, Ministerio de Educación, Ministerio del Medio Ambiente, asociaciones de municipios, sistemas de gestión, recicladores de base, empresas y academia, entre otros—, bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente.

Los programas deberán coordinarse con aquellos que elabora el Ministerio del Medio Ambiente en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 29 de la ley.

3C: Relevar la importancia de las ordenanzas municipales.

Las ordenanzas municipales señaladas en el artículo 30 de la ley, deben promoverse mediante su creación en los municipios que aún no las tienen y la actualización de aquellas que lo requieran.

Se propone que las ordenanzas deban ser consideradas en el establecimiento de convenios con sistemas de gestión y en la ejecución de actividades en el marco de los programas nacionales o regionales de educación ambiental.

3D: Actualizar el modelo de ordenanza que propone el Ministerio del Medio Ambiente a los municipios.

Se propone actualizar el modelo de ordenanza en el marco del artículo 42 del DS 12, en función de los nuevos decretos de metas y obligaciones de productos prioritarios y del mejor entendimiento del rol de los municipios en la implementación de la ley. Esta actualización deberá contemplar mecanismos adecuados para considerar la experiencia de los actores involucrados en la implementación de la ley.

3E: Establecer los contenidos mínimos que deben contener los convenios entre municipios y sistemas de gestión.

Se propone hacerlo en el marco del artículo 30, literal a), de la ley, incorporando compromisos mínimos y explícitos para el desarrollo de actividades de educación ambiental, la instalación de infraestructura en la vía pública y la coordinación de información, entre otros ámbitos relevantes. Asimismo, ANIR sugiere que las ordenanzas y los convenios pongan un énfasis particular en la labor educativa y de sensibilización dirigida a la comunidad.

3F: Incorporar en los planes de gestión de los sistemas de gestión, un plan de educación ambiental como condición para su aprobación por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

Incorporar en los planes de gestión de los sistemas de gestión domiciliarios, señalados en el artículo 13 del DS 12, un plan de educación ambiental como condición para su aprobación. El plan de educación ambiental deberá contener las acciones y actividades dirigidas a distintos públicos objetivos en el ámbito de operación del sistema de gestión e informar anualmente los recursos que financiaron dichas acciones y actividades.

3G: Incorporar en los programas de educación ambiental del Ministerio del Medio Ambiente las variables y contenidos propios del reciclaje y la economía circular

Incorporar en los actuales programas de educación ambiental del Ministerio del Medio Ambiente las variables y contenidos propios del reciclaje y la economía circular, en particular en los programas de certificación de establecimientos educacionales y de certificación de municipios.

Traba 4:

Rigidez de los planes de gestión, y sus modificaciones, presentados por los sistemas de gestión

El plan de gestión es el instrumento mediante el cual los sistemas de gestión demuestran cómo darán cumplimiento a las metas y obligaciones asociadas correspondientes. Un sistema de gestión solo podrá iniciar sus operaciones al contar con un plan de gestión aprobado por el Ministerio del Medio Ambiente, según consta en el artículo 26 de la Ley. Por su parte, el procedimiento, los requisitos y criterios para la autorización de los planes de gestión se encuentran regulados en el DS N°8/2017. Los detalles de los contenidos del plan de gestión de sistemas de gestión de envases y embalajes se encuentran en la Res. Ex. N° 1536/2022 Guía de Contenidos del Plan de Gestión.

La experiencia obtenida durante los primeros ciclos de implementación evidencia que ciertos elementos del marco normativo y procedimental vigente introducen rigideces que dificultan la adaptación operativa, incrementan las cargas administrativas y financieras y limitan la competencia efectiva entre los sistemas de gestión.

Por otra parte, en la práctica, el proceso de revisión y autorización de modificaciones significativas ha resultado más complejo y extenso de lo previsto en la normativa. Ello se explica no solo por los plazos propios del proceso de revisión del MMA, sino también por la naturaleza iterativa del intercambio técnico requerido para precisar, ajustar y complementar los antecedentes presentados por los sistemas de gestión. En conjunto, este ciclo puede extenderse por varios meses, generando una barrera procedimental que dificulta la implementación oportuna de los planes de gestión a nivel operativo y territorial, en particular la habilitación de nuevas rutas necesarias para alcanzar las metas de recolección y valorización, dado que estas no pueden ejecutarse mientras la modificación no cuente con autorización

Las siguientes propuestas permiten introducir mayor flexibilidad operativa, certeza regulatoria y eficiencia administrativa, sin afectar la robustez del control que ejerce la autoridad ambiental. Asimismo, buscan alinear los planes de gestión con la realidad operativa del territorio, favorecer la competencia entre sistemas de gestión y facilitar la incorporación progresiva de productores al sistema REP.

Propuestas realizadas por la mesa a la traba 4:

4A: Facilitar ajustes operativos al plan de gestión durante el año en curso

Con el fin de facilitar la incorporación de nuevos adherentes, permitir ajustes operativos al plan de gestión durante el año en curso y asegurar que los sistemas de gestión puedan responder adecuadamente a variaciones reales de lo puesto en el mercado y a la dinámica de la industria y el mercado, se propone mantener la autorización previa por parte del MMA solo en aspectos específicos que afectan directamente la capacidad del sistema de gestión para cumplir sus metas. Específicamente, se propone lo siguiente²¹:

- i. Mantener autorización previa solo para los literales del artículo 13 del DS 12, referidos a la actualización del Plan de Gestión, que inciden en materias de gobernanza, financiamiento, licitaciones y garantías, tales como los literales e), m), n), o) y p).
- ii. Flexibilizar —mediante notificación al MMA— las modificaciones operativas que deben ajustarse durante el año. Se propone eliminar la exigencia de autorización previa para los literales c), s), t), u) y v), los cuales se refieren a estrategias de recolección, cobertura territorial, listado de comunas atendidas, estándares de recolección selectiva y frecuencias de retiro.

Permitir su ajuste mediante simple notificación al MMA, sujeto a estándares mínimos previamente definidos, otorgaría flexibilidad al sistema de gestión para responder a variaciones operativas del período, permitiría incorporar nuevos adherentes durante el año sin paralizar la operación y mantendría un control adecuado mediante supervisión ex post por parte de la autoridad.

Esta propuesta permitiría que las modificaciones no comprometan el cumplimiento de las metas, al tiempo que permite una gestión más realista, ordenada y alineada con la operación efectiva del sistema.

4B: Eliminación del nivel de detalle excesivo en los planes de gestión

Se propone eliminar el nivel de detalle excesivo asociado a la operación de un sistema de gestión exigido en su plan de gestión.

El artículo 13 del DS N.º 12 y la Guía de Contenidos del Plan de Gestión exigen que los sistemas de gestión presenten un alto grado de detalle respecto de su estrategia operacional territorial, incluyendo listados específicos de comunas, cantidad de viviendas, rutas proyectadas, IRAs y otros elementos logísticos. Esta exigencia de precisión limita significativamente la capacidad del sistema de gestión para ajustar su operación frente a contingencias territoriales, cambios en la disponibilidad de gestores y, especialmente, ante la dificultad de celebrar convenios para realizar la recolección selectiva de envases domiciliarios, con municipios que no están obligados a suscribirlos.

²¹ Cabe tener presente que los contenidos del plan de gestión que deben ser informados al MMA y aquellos que deben ser aprobados por el Ministerio son establecidos en el artículo 28 de la Ley REP y replicados en su reglamento (DS 8/2017).

La obligación de detallar elementos operativos que pueden variar durante la implementación del plan genera autorizaciones que rápidamente pierden vigencia frente a la realidad del despliegue territorial, restringiendo la capacidad del sistema para asegurar el cumplimiento oportuno de sus metas y obligaciones.

Adicionalmente, se observa que la verificación del cumplimiento —incluida la trazabilidad, la cobertura y la operación efectiva— es realizada por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) a través de los informes de avance y finales, en los cuales se entrega la información operacional detallada. En este contexto, mantener exigencias de alto nivel de detalle en la etapa de autorización del plan por parte del Ministerio del Medio Ambiente introduce rigideces innecesarias que dificultan la adaptación de los sistemas a la realidad operativa y territorial, orientada al cumplimiento de las metas de valorización. Por lo anterior, se propone lo siguiente:

- i. Que los planes de gestión se centren en la coherencia de la estrategia para el cumplimiento de metas, los criterios para definir rutas y coberturas y la capacidad operacional proyectada. En este sentido, la información operacional y territorial que hoy se solicita en detalle podría presentarse y aprobarse con mayor flexibilidad —por ejemplo, mediante rangos, comunas objetivo o rutas alternativas—, permitiendo a los sistemas de gestión cumplir sus metas y obligaciones de forma más ágil.
- ii. Que las estrategias territoriales se orienten a objetivos y no a configuraciones fijas. En consecuencia, la definición exacta de comunas, número de viviendas y rutas específicas debería quedar sujeta a ajustes operativos comunicados oportunamente al Ministerio, sin requerir autorización previa de modificación del plan de gestión.
- iii. Que el detalle territorial y operativo sea entregado y fiscalizado principalmente en el marco de los informes de avance y finales, instancia en la cual la Superintendencia del Medio Ambiente ejerce sus funciones de control. En este sentido, la autorización del plan de gestión por parte del Ministerio del Medio Ambiente no debiera constituir un factor que ponga en riesgo el cumplimiento oportuno de las metas y obligaciones del sistema, considerando que la información detallada de cobertura, operación y trazabilidad es verificada ex post. En consecuencia, se propone reducir el nivel de detalle operativo exigido como contenido mínimo en los planes de gestión, en particular respecto del listado de comunas y la cantidad de viviendas por comuna, resguardando la coherencia estratégica y el control regulatorio efectivo.

4C Agilización del procedimiento de modificación de los planes de gestión

La normativa distingue entre modificaciones significativas y no significativas de los planes de gestión (artículo 28 de la Ley REP, artículo 46 del Reglamento y artículos 13 y 16 del DS 12). En el caso de las primeras, su implementación requiere una autorización previa del MMA, el que dispone de un plazo de 20 días hábiles para pronunciarse (artículo 46 del Reglamento y artículo 16 del DS 12). Para las modificaciones no significativas, la regulación exige únicamente su comunicación formal a la autoridad.

Por lo anterior, se propone evaluar los siguientes mecanismos:

- i. Que el MMA emita una circular que estandarice el procedimiento de presentación de modificaciones, precisando el contenido, la estructura, los criterios de evaluación y los formatos. Esto permitiría homogeneizar la información entregada, optimizar su revisión y reducir los tiempos de análisis.
- ii. Que se establezca que, transcurridos los 20 días hábiles —o un plazo prudente— sin pronunciamiento, las modificaciones se entiendan aprobadas de forma automática, sin perjuicio de que el MMA pueda solicitar ajustes posteriores conforme a sus facultades legales y de la revisión ex post de la SMA, a través de los informes de avance y finales.

Estas alternativas permiten compatibilizar la necesidad de control regulatorio con la continuidad operativa de los sistemas de gestión, evitando que la tramitación administrativa se transforme en un factor que impida el cumplimiento oportuno de las metas.

4D: Racionalización del régimen de garantías de los sistemas de gestión

La normativa vigente y sus resoluciones específicas establecen que los sistemas de gestión deben constituir anualmente una nueva garantía de fiel cumplimiento, la cual debe ser presentada junto con los informes finales ante la Superintendencia del Medio Ambiente. En la práctica, este esquema ha generado la coexistencia de varias garantías vigentes de manera simultánea, cada una destinada a respaldar metas y obligaciones correspondientes a distintos años.

Este diseño, orientado originalmente a reforzar el control del cumplimiento, ha derivado en una carga administrativa y financiera desproporcionada, en tanto obliga a mantener múltiples instrumentos vigentes que no necesariamente aportan un mayor nivel de seguridad regulatoria.

A ello se suma un elemento estructural relevante: las corporaciones que operan como sistemas de gestión son entidades sin fines de lucro y, por su naturaleza jurídica, no tienen acceso al financiamiento bancario tradicional. Esta condición dificulta la obtención de garantías, incrementa los costos asociados y restringe la capacidad operativa para cumplir oportunamente con las exigencias regulatorias.

Por lo anterior, se propone lo siguiente:

- i. Evaluar la eliminación de la garantía inicial de 1.000 UTM, por constituir una barrera de entrada para sistemas de gestión nuevos —que no cuentan con historial bancario—, considerando que la seriedad de la propuesta ya se encuentra resguardada por el control previo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y que dicha garantía es devuelta tanto en casos de aprobación como de rechazo del plan de gestión.

- ii. Analizando su viabilidad legal, aceptar una garantía única de carácter acumulativo respecto al cumplimiento de metas entre un periodo y otro (“garantía marco”). Un instrumento único que cubra las obligaciones vigentes y futuras del sistema de gestión, y que se actualice anualmente solo por el diferencial necesario, evitaría la coexistencia de múltiples garantías paralelas. Esto permitiría un control más claro y reduciría significativamente los costos administrativos, especialmente para entidades sin acceso a financiamiento bancario.
- iii. En el marco de la información que entrega el Ministerio del Medio Ambiente que regula el modelo operativo de las garantías, se sugiere que la autoridad establezca, además, al menos: i) los requisitos y condiciones de una garantía única o complementaria; ii) el procedimiento para la actualización de los montos; y iii) los formatos y contenidos mínimos.

Estas medidas permitirían mantener un nivel adecuado de resguardo regulatorio, evitando que el diseño del régimen de garantías se transforme en una barrera financiera y administrativa que limite la operación eficiente de los sistemas de gestión y, en consecuencia, el cumplimiento oportuno de sus metas y obligaciones.

4E: Flexibilización de los plazos y condiciones de adhesión y migración de productores entre sistemas de gestión

El artículo 13, letra a), y la Guía de Contenidos del Plan de Gestión establecen que se debe informar el listado de productores que cumplirán sus metas y obligaciones a través del sistema de gestión respectivo. En paralelo, la normativa permite que un productor migre de sistema de gestión, debiendo comunicar esta decisión antes del 30 de junio, en ausencia de las tarifas definitivas y de las resoluciones de cumplimiento del período previo, lo que restringe la movilidad entre sistemas, limita las condiciones de competencia y reduce la capacidad de los productores para adoptar decisiones fundadas.

En cuanto al acceso a la información, las tarifas suelen publicarse durante el segundo semestre y las resoluciones de cumplimiento del Plan de Gestión pueden emitirse incluso al año siguiente, lo que impide a los productores efectuar una evaluación sobre bases homogéneas y con información verificable.

Por lo anterior, se propone lo siguiente:

- i. Modificar la fecha de comunicación de adhesiones y migraciones. Modificar el artículo 9, letra f), del DS N.º 12 para reemplazar el plazo del 30 de junio por el 30 de octubre, de modo de permitir que se encuentren disponibles antecedentes relevantes del sistema de gestión, tales como las tarifas y los informes de cumplimiento del año anterior.
- ii. Introducir un mecanismo que permita adhesiones y migraciones dentro del año, en casos acotados y regulados. Habilitar un procedimiento excepcional que permita migrar durante el año, sujeto a condiciones fundadas —por ejemplo, incumplimiento de obligaciones contractuales o cambios relevantes en tarifas o cobertura—, y con efectos operativos para el trimestre o semestre siguiente.

Es relevante que los SGC alineen los plazos establecidos en la normativa con aquellos dispuestos en los contratos de los SGC.

Estas medidas permitirían fortalecer la competencia efectiva entre sistemas de gestión y mejorar la capacidad de decisión de los productores, asegurando que los procesos de adhesión y migración se realicen sobre la base de información comparable, oportuna y verificable, sin afectar la continuidad operativa ni el cumplimiento de las metas del régimen REP.

Cierre

El trabajo desarrollado por la Mesa Ejecutiva para la Productividad en Envases y Embalajes permitió identificar, desde una perspectiva técnica y multisectorial, un conjunto acotado de trabas que inciden de manera directa en la implementación del régimen REP, así como factores estructurales que condicionan su desempeño en el mediano y largo plazo. El enfoque adoptado distinguió deliberadamente entre ambos niveles, concentrando el esfuerzo propositivo de la MEP en aquellas materias respecto de las cuales era posible formular recomendaciones concretas, viables y coherentes con el marco normativo vigente.

Las propuestas presentadas buscan corregir asimetrías de incentivos, reducir rigideces regulatorias y procedimentales, fortalecer la competencia entre sistemas de gestión y mejorar las condiciones de participación de los distintos actores involucrados, sin debilitar los mecanismos de control ambiental ni el rol de las autoridades. En su conjunto, estas medidas apuntan a dotar al sistema de mayor flexibilidad operativa, certeza regulatoria y eficiencia administrativa, elementos indispensables para avanzar hacia un cumplimiento sostenible de las metas.

Asimismo, los aspectos estructurales identificados constituyen antecedentes relevantes para el análisis regulatorio futuro, en la medida en que permiten contribuir a que la evolución del régimen REP se sustente en supuestos realistas, capacidades institucionales adecuadas y una mejor articulación entre los distintos instrumentos de política pública involucrados.

Este documento se pone a disposición de la autoridad regulatoria como un insumo técnico para la mejora continua de la implementación de la Ley REP en envases y embalajes, reflejando el trabajo colaborativo y la convergencia de diagnósticos y propuestas alcanzadas por los actores participantes en la Mesa Ejecutiva para la Productividad.

Finalmente, en el marco del trabajo realizado, se relevó la pertinencia de que el Ministerio del Medio Ambiente evalúe, en los tiempos y condiciones que estime adecuados, la activación del proceso de revisión del DS N.º 12, conforme al procedimiento previsto en la Ley N.º 20.920 y en su reglamento (DS 8/2017). Los participantes coincidieron en que dicho proceso constituye el espacio institucional idóneo para abordar, de manera integral y participativa, tanto los ajustes regulatorios como los aspectos estructurales que inciden en la implementación del régimen REP de envases y embalajes. En este contexto, el presente documento busca contribuir como un insumo técnico que sistematiza aprendizajes y propuestas, respetando plenamente las competencias y atribuciones de la autoridad regulatoria.

ANEXOS

Participantes mesa MEP

Nº	Organización	Representación	Nombre	Cargo
1	AB Chile	Titular	Gonzalo Uriarte	Presidente
2	AB Chile	Suplente	Carolina Pizarro	Gerente Sustentabilidad
3	ANIR	Titular	Nicolás Fernández	Presidente
4	ANIR	Suplente	Antonia Biggs	Gerente General
5	Asipla	Titular	Magdalena Balcells	Gerente General
6	Asipla	Suplente	Marcos Segal	Comité de Desarrollo Sostenible
7	Asoc. Municipios Msur	Titular	Jaime Cataldo Uribe	Secretario Ejecutivo
8	Asoc. Municipios Msur	Suplente	Jorge Romero Pazos	Director de Operaciones
9	Campo Limpio	Titular	Francisca Gebauer	Directora Ejecutiva
10	Campo Limpio	Suplente	Francisca Vega C.	Encargada Control de Gestión
11	Giro	Titular	Claudia Carbonell	Directora de Giro
12	Giro	Suplente	Paulina Farías	Gerente Legal Giro
13	PROREP	Titular	Pedro Álamos	Gerente General
14	PROREP	Suplente	Nesko Kuzmicic	Gerente Operaciones y Economía Circular
15	Resimple	Titular	Claudia Ferreiro V.	Directora
16	Resimple	Suplente	Natalia Yankovic B.	Directora titular y Vice Presidenta
17	SOFOFA	Titular	Rodrigo Mujica	Director de Políticas Públicas
18	SOFOFA	Suplente	Francisca Espinoza	Asesora Políticas Públicas
19	TERRITORIO CIRCULAR	Titular	Javier Obach	Gerente
20	MMA	Titular	Bárbara Peñafiel	Prof. Implementación Legislativa y Eco. Circ.
21	MMA	Suplente	Paz Maluenda	Prof. de la Oficina de Economía Circular
22	ASCC	Titular	Ximena Ruz	Directora Ejecutiva
23	ASCC	Suplente	Sebastián Carvallo	Subdirector de Producción Sustentable
24	CORFO	Titular	Pablo Badenier	Coordinador de la MEP EyE
25	CORFO	Titular	Soledad Valiente	Subdirectora de Iniciativas Corporativas
26	CORFO	Titular	Sergio Molina M.	Coordinador proyecto MEP
27	CORFO	Titular	Janet Bascuñán	Coordinadora Gerencia Asuntos Estratégicos

CORFO

The logo for CORFO, featuring the word "CORFO" in a bold, white, sans-serif font. Below the text is a horizontal bar composed of two segments: a blue segment on the left and a red segment on the right.