



**UNIVERSITY OF  
PORTSMOUTH**  
GLOBAL PLASTICS  
POLICY CENTRE

**FCh**  
FUNDACIÓN CHILE.



University of  
St Andrews | FOUNDED  
1413

# Diseño de políticas de reutilización efectivas

Recomendaciones regionales para Sudamérica

2026

# Agradecimientos

## **Autores**

Global Plastics Policy Centre: Antaya March, Matthew Bentham, Stephanie Northen, Tegan Evans

Fundación Chile: Maximiliano Frey Moreno

University of St Andrews: Matteo Saltalippi

International Alliance of Waste Pickers: Melanie Valencia

## **Revisión por pares**

Andrés Abreu Urdaneta, Carol Gonçalves, Carolina Forero González, Paolo Mazza,  
Ricardo J. Hernandez

## **Apoyo y coordinación**

Georgios Georgiou, Shiku Chege, Aswathi Asok, Laura Nieminen, Fernando Rodriguez-Mata,  
Ulysse Revat-Dontenwill

## **Traducción**

Catalina Muñoz Arroyo

## **Diseño**

Laura Nieminen

## **Citar como:**

March, A., Bentham, M., Frey, M., Northen, S., Valencia, M., and Saltalippi, M. (2025) Designing effective reuse policy: Regional recommendations for South America. Global Plastics Policy Centre, Fundación Chile, and University of St Andrews. Revolution Plastics Institute, University of Portsmouth, UK.  
<https://plasticpolicy.port.ac.uk/research/report-reuse-policy-south-america/>

# Resumen Ejecutivo

Los sistemas de reutilización constituyen una parte fundamental de la solución a la contaminación por residuos y están ganando cada vez más terreno a nivel internacional como instrumento político para reducir tanto los insumos que ingresan al sistema como el medio para reducir la contaminación. Este informe aporta una contribución estratégica al desarrollo de políticas de reutilización efectivas a nivel nacional y regional. Reúne la experiencia en políticas latinoamericanas con un análisis exhaustivo de tres estudios de caso por países : Argentina, Chile y Colombia, para identificar perspectivas transversales y proponer recomendaciones para otras regiones que buscan impulsar los sistemas de reutilización desde una perspectiva política. Estos países fueron seleccionados porque cada uno ha implementado regulaciones nacionales para apoyar la reutilización y porque ilustran diferentes niveles de madurez del sistema, contextos geográficos y enfoques políticos.

La reutilización en el sector de bebidas es una práctica tradicional en América Latina, sin embargo, su continuidad y expansión a otros sectores siguen siendo objeto de debate entre los stakeholders debido a complejidades operativas, financieras, políticas y regulatorias. El análisis comparativo de los tres estudios de caso revela un impulso significativo, especialmente a nivel de ciudades y provincias, pero también desafíos persistentes en toda la región, como la consistencia del apoyo político. Las diferencias en infraestructura, madurez de los sistemas reutilización, incentivos económicos, marcos regulatorios y participación del consumidor evidencian la necesidad urgente de un enfoque latinoamericano más coordinado.

La investigación concluye con cinco conjuntos de recomendaciones prácticas de políticas prácticas basadas en evidencia para apoyar el progreso nacional en los sistemas de reutilización. En lugar de prescribir un modelo único, estas recomendaciones destacan las palancas clave que los gobiernos pueden utilizar para mejorar el diseño del sistema, la viabilidad financiera y la adopción pública. Estas incluyen:

- establecer marcos nacionales coherentes para la reutilización;
- crear incentivos financieros y de mercado para el desarrollo de sistemas de reutilización;
- integrar la reutilización en los esquemas de Responsabilidad Extendida del Productor;
- fortalecer la capacidad de gobernanza, coordinación e implementación, y;
- fomentar la participación ciudadana y la inclusión social en los sistemas de reutilización y el diseño de políticas.

Estas medidas tienen como objetivo fomentar entornos de inversión más estables, expectativas regulatorias más claras y un progreso más consistente en toda América Latina.

La investigación enfatiza la importancia de integrar a los recicladores de base en los sistemas de reutilización. Estos trabajadores ya forman parte de los sistemas de gestión de residuos en toda América Latina, por lo que su inclusión equitativa, aprovechando sus conocimientos y experiencia locales, tiene el potencial de reducir los costos del desarrollo de los sistemas de reutilización, mientras que mejora el bienestar de este grupo marginado.

Los resultados destacan que Latinoamérica ya cuenta con varias de las condiciones necesarias para impulsar los sistemas de reutilización, incluyendo prácticas consolidadas en el sector de las bebidas y un creciente interés público y político en la reducción de envases de un solo uso. Aprovechar estos fundamentos mediante marcos regulatorios más claros y un diseño de sistemas inclusivo podría permitir que la reutilización desempeñe un rol más importante en las estrategias nacionales de reducción de residuos, al tiempo que apoya la actividad económica local.

# Contenido

<b>Agradecimientos</b>	<b>1</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>2</b>
<b>Abreviaciones</b>	<b>4</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>6</b>
1.1 Descripción general	7
1.2 Contexto de reutilización en Sudamérica	8
1.3 Recicladores de base, reutilización y economía circular	10
<b>2 Método</b>	<b>15</b>
2.1 Análisis de las políticas nacionales de reutilización	16
2.2 Síntesis regional de los resultados	17
2.3 Insumos de los stakeholders	17
<b>3 Análisis transnacional y resultados de estudios de caso comparativos</b>	<b>18</b>
3.1 Panorama general de las políticas	19
3.2 Desafíos transversales, catalizadores y oportunidades	21
3.2.1 Factores clave para la implementación efectiva de sistemas de reutilización	21
3.2.2 Principales desafíos en la implementación de sistemas de reutilización	23
3.2.3 Oportunidades emergentes para escalar los sistemas de reutilización	24
<b>4 Recomendaciones a nivel nacional para una política de reutilización efectiva</b>	<b>27</b>
4.1 Establecer marcos nacionales coherentes para la reutilización	28
4.2 Crear incentivos financieros y de mercado para el desarrollo de sistemas de reutilización	30
4.3 Integrar la reutilización en los esquemas de Responsabilidad Extendida del Productor	32
4.4 Fortalecer la capacidad de gobernanza, coordinación e implementación	33
4.5 Fomentar la participación ciudadana y la inclusión social en el diseño de políticas y sistemas de reutilización	35
<b>5 Posibles soluciones a nivel regional</b>	<b>37</b>
<b>Conclusión</b>	<b>39</b>
<b>Referencias</b>	<b>40</b>
<b>Anexos</b>	<b>41</b>
Anexo 1: Glosario	41
Anexo 2: Herramientas normativas	44
Anexo 3: Preguntas de la entrevista y codificación	48
Anexo 4: Estudios de caso por país	52
Annex 4A: Política de reutilización en Argentina	52
Annex 4B: Política de Reutilización en Chile	65
Annex 4C: Política de reutilización en Colombia	86

# Abreviaciones

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Colombia)
ANMAT	Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Argentina)
APRA	Agencia de Protección Ambiental (Buenos Aires)
B2B	De empresa a empresa (Business to Business)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción (Agencia de desarrollo económico de Chile)
ENEC	Estrategia Nacional de Economía Circular (Colombia)
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GPAP	Alianza Mundial para la Acción por el Plástico (Global Plastic Action Partnership)
GPP	Contratación Pública Ecológica (Green Public Procurement)
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Colombia)
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Colombia)
MMA	Ministerio del Medio Ambiente (Chile)
NTC	Norma Técnica Colombiana
OPEX	Gastos operativos (Operating expenses)
ONG	Organización No Gubernamental
PET	Tereftalato de polietileno

PPWR	Reglamento sobre envases y residuos de envases (Packaging and Packaging Waste Regulation)
PR3	Alianza mundial para promover la reutilización (Global Alliance to Advance Reuse)
REP	Responsabilidad Extendida del Productor
SDDR	Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno
SIG	Sistemas Integrados de Gestión
SIRG	Sistema de Información para la Gestión de Residuos (Colombia)
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
PUSU	Plásticos de un solo uso
UTM	Unidad Tributaria Mensual (Chile)

# 1. Introducción



## 1.1 Descripción general

Los sistemas de reutilización se reconocen cada vez más como un componente fundamental de la prevención de residuos y la eficiencia de los recursos, con el potencial de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta en un 20 % en el sector de bienes de consumo para 2030 (International Resource Panel, 2024). La reutilización implica el uso repetido de productos o envases para el mismo fin sin un reprocesamiento significativo, lo que reduce la necesidad de nuevos materiales y disminuye el consumo de energía y la generación de residuos. Al prolongar la vida útil de los envases y productos, la reutilización puede reducir la extracción de recursos, disminuir el uso de vertederos y apoyar el desarrollo de modelos de negocio circulares. Los sistemas de reutilización también pueden generar oportunidades económicas en los sistemas de logística, limpieza, reparación y redistribución, y se prevé que el mercado mundial de la reutilización supere los 100.000 millones de dólares para 2030 (Grand View Research, 2025).

Los sistemas de reutilización se diferencian de los de recarga. En los primeros, la reutilización implica que una organización, marca u operador del sistema conserve la propiedad de los envases, embalajes y productos, mientras que, en los segundos, los consumidores conservan la propiedad y la responsabilidad de los envases utilizados en tiendas u otros puntos de recarga. Por ello, los sistemas de reutilización pueden requerir una mayor coordinación normativa para abordar los requisitos sanitarios, la trazabilidad, la propiedad de los envases, las responsabilidades del operador, el etiquetado y el cumplimiento de la normativa. En la práctica, tanto los sistemas de reutilización como los de recarga se engloban dentro de la reutilización y contribuyen a reducir la dependencia de los envases de un solo uso. Por consiguiente, este informe los considera conjuntamente como parte de la transición hacia sistemas de envases reutilizables.

A pesar de su potencial, los sistemas de reutilización siguen estando poco desarrollados en muchos mercados. Las iniciativas existentes suelen estar fragmentadas, carecen de financiación suficiente y su implementación es desigual, lo que limita su capacidad para generar beneficios ambientales, sociales y económicos a gran escala (Global Plastics Policy Centre, 2023). Si bien un número creciente de países está empezando a explorar la reutilización como parte de sus estrategias de plásticos y economía circular, persisten importantes deficiencias en la coherencia de las políticas, la capacidad de implementación y los marcos de seguimiento (OCDE, 2020).

El Centro Global de Políticas (Global Plastics Centre) sobre Plásticos ha emprendido una iniciativa de investigación global multinacional para examinar cómo las políticas nacionales pueden apoyar eficazmente los sistemas de reutilización. Para la región de Sudamérica, esta investigación se ha llevado a cabo en colaboración con la Fundación Chile, con aportaciones adicionales de la Universidad de St Andrews. Mediante el mapeo de políticas, entrevistas con las partes interesadas y análisis comparativos en diversos contextos nacionales, el proyecto explora cómo la legislación, la regulación y las medidas de apoyo configuran el desarrollo y el desempeño de los modelos de reutilización. Si bien el alcance general del proyecto es global y abarca múltiples regiones, este informe se centra específicamente en Sudamérica. A pesar del creciente interés en la reutilización en toda la región, los enfoques políticos para los sistemas de reutilización siguen siendo desiguales y en gran medida indirectos, con una regulación específica limitada, responsabilidades fragmentadas entre instituciones, escasa continuidad debido a cambios en el



Photo: © Matteo Saltalippi

## INTRODUCCIÓN

contexto político y una amplia variación en la ambición, el diseño del sistema y la capacidad de implementación entre países. Al examinar esta diversidad, la investigación busca identificar recomendaciones prácticas y basadas en evidencia para apoyar sistemas de reutilización más armonizados, escalables y económicamente viables en toda la región.


El alcance de este estudio se centra en los sistemas de reutilización de envases, dado que constituyen el principal foco de los nuevos marcos normativos en materia de reutilización. Si bien el análisis se basa en el sector de los envases, muchas de las conclusiones son aplicables a otros sectores. El objetivo es evaluar cómo las políticas nacionales y regionales pueden apoyar los sistemas de reutilización de envases, identificar las barreras y los facilitadores comunes, y proporcionar a los gobiernos opciones prácticas para integrar la reutilización en las normativas relacionadas con los residuos, los envases y la economía circular.

Este informe ofrece un modelo para desarrollar políticas de reutilización eficaces en toda Sudamérica, basándose en estudios de caso de Argentina, Chile y Colombia. Estos países ilustran las diversas formas en que se define, regula e implementa la reutilización, destacando tanto similitudes como diferencias. En lugar de proponer un modelo único, esta investigación reconoce que los sistemas de reutilización pueden adoptar múltiples formas, influenciadas por las diferencias en infraestructura, capacidad regulatoria, estructuras de mercado y actitudes culturales. Ante estas variaciones nacionales, el objetivo es proporcionar a gobiernos, reguladores, productores, operadores de sistemas e instituciones de apoyo información y herramientas políticas flexibles y prácticas que puedan adaptarse a las condiciones locales, impulsando así la transición hacia sistemas de reutilización escalables y eficaces.

## 1.2 Contexto de reutilización en Sudamérica

Los sistemas de reutilización son un componente fundamental de la prevención de residuos y la eficiencia de los recursos, especialmente en el caso de los envases, que representan una gran parte del consumo de plástico en Sudamérica. Al prolongar la vida útil de los productos y reducir la dependencia de los formatos de un solo uso, la reutilización puede disminuir significativamente la demanda de materiales, la generación de residuos y los impactos ambientales asociados (Coelho, 2020). Los envases reutilizables se utilizan con mayor frecuencia en los sectores de hostelería, retail, e-commerce y transporte industrial, aunque el grado de adopción varía considerablemente entre países y sectores.

Los beneficios potenciales de la reutilización abarcan dimensiones económicas, sociales y ambientales. Económicamente, los sistemas de reutilización bien diseñados pueden reducir los costos de empaque a lo largo del tiempo, optimizar la logística mediante cadenas de suministro inversas y crear nuevas fuentes de ingresos basadas en servicios. La evidencia sugiere que, a escala, los contenedores estandarizados y la infraestructura compartida pueden igualar o superar el rendimiento de los costos de los envases de un solo uso en ciertas aplicaciones, particularmente en bebidas y cuidado personal (Pew Charitable Trusts y Systemiq, 2020). Sin embargo, esta ventaja de costos depende en gran medida de altas tasas de devolución, transporte eficiente y condiciones regulatorias favorables. En Sudamérica, donde las redes logísticas son desiguales y las distancias de transporte pueden ser considerables, lograr estas eficiencias sigue siendo un desafío clave. Al mismo tiempo, las estructuras de precios actuales a menudo no reflejan los costos ambientales y de gestión de residuos totales de los envases de un solo uso, lo que debilita el argumento financiero a favor de la reutilización.



**Socialmente**, los sistemas de reutilización tienen el potencial de apoyar la creación de empleo en actividades de recolección, limpieza, redistribución y logística (Global Plastics Policy Centre, 2022). A nivel mundial, una transición a una economía circular de plásticos podría generar alrededor de 1,4 millones de empleos, muchos de ellos en puestos de servicio que requieren mucha mano de obra (Pew Charitable Trusts & Systemiq, 2020). En Sudamérica, este potencial se cruza con las economías informales existentes, donde los recicladores de base y los pequeños comerciantes desempeñan un papel importante en las redes de gestión y distribución de materiales y, a menudo, sufren las peores consecuencias del procesamiento de residuos (Organización Mundial de la Salud, 2023; véase la Sección 1.3). Los sistemas de reutilización que se basan en estos actores, en lugar de desplazarlos, podrían contribuir a un desarrollo económico más inclusivo y ofrecer mejores condiciones laborales para quienes actualmente están expuestos a contaminantes peligrosos (Gutberlet & Uddin, 2018). Al mismo tiempo, la transición requiere un diseño de políticas cuidadoso para garantizar que los beneficios se distribuyan equitativamente y no perjudiquen los medios de subsistencia existentes.

## INTRODUCCIÓN

**Desde el punto de vista ambiental,** los sistemas de reutilización pueden reducir sustancialmente la contaminación por plásticos, las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de recursos cuando se implementan a gran escala. Los modelos indican que el cambio de un solo uso a la reutilización podría reducir la fuga de plástico en un 60 % para 2040 en escenarios ambiciosos (Pew, 2025). Las evaluaciones del ciclo de vida también muestran que la reutilización puede reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del ciclo de vida entre un 35 % y un 80 %, dependiendo de la categoría del producto, las distancias de transporte y las fuentes de energía utilizadas (Ellen MacArthur Foundation, 2024; OECD, 2022). Estas emisiones incluyen CO<sub>2</sub> proveniente de la extracción de materia prima, la fabricación, la incineración y el metano de los vertederos. Los sistemas de reutilización también ayudan a reducir la demanda de materiales y el consumo de energía al disminuir la necesidad de ciclos continuos de producción y eliminación. Por ejemplo, el uso de agua para botellas de bebidas puede reducirse hasta en un 70 % en comparación con las alternativas de un solo uso (OECD, 2022). Otros beneficios incluyen una menor demanda de materiales vírgenes y un menor consumo de energía asociado con la fabricación y la eliminación. Sin embargo, estos resultados dependen del rendimiento del sistema. Los sistemas de reutilización mal diseñados, con bajas tasas de retorno o un transporte ineficiente, pueden anular los beneficios ambientales, lo que subraya la importancia de la infraestructura, la participación del consumidor y el apoyo efectivo a las políticas de reutilización.



Si bien los sistemas de reutilización poseen un importante potencial ambiental, social y económico, existen costos de transición asociados que requieren consideración. Las estimaciones sugieren que la inversión privada en reutilización y modelos de entrega alternativos podría ascender a aproximadamente 609 mil millones de dólares entre 2021 y 2040 a nivel mundial (Pew Charitable Trusts y Systemiq, 2020). La viabilidad económica de los sistemas de reutilización también depende de cómo se contabilizan los costos: si bien a veces se asume que internalizan completamente sus costos, en la práctica pueden beneficiarse de externalizaciones similares a las de los sistemas de un solo uso. Por lo tanto, las políticas públicas que exigen que los sistemas de un solo uso internalicen sus verdaderos costos ambientales y sociales son cruciales. Mientras tanto, la puesta en común de recursos puede reducir los costos mediante economías de escala a través de enfoques como la logística de devolución compartida y los contenedores reutilizables estandarizados, lo que refuerza aún más el argumento económico a favor de la reutilización (UNEP, 2023).

A pesar de sus beneficios, la reutilización sigue estando poco desarrollada en gran parte de Sudamérica. Los sistemas existentes suelen limitarse a sectores específicos, sobre todo al de las bebidas, donde las botellas de vidrio retornables forman parte de los modelos de distribución desde hace tiempo. Fuera de estos nichos, las iniciativas de reutilización tienden a ser fragmentadas, a pequeña escala o a depender de financiación piloto. Las deficiencias en infraestructura, las limitaciones de financiación y la incertidumbre regulatoria siguen limitando su implementación a mayor escala. La rápida urbanización, el aumento del consumo de productos de conveniencia y los consiguientes cambios en el comportamiento, los hábitos y las expectativas de los consumidores, así como la expansión de los formatos de venta minorista modernos, han incrementado aún más la dependencia de los envases de un solo uso, al tiempo que socavan las estrategias de economía circular y provocan que los sistemas de gestión de residuos tengan dificultades para adaptarse.

Las condiciones regionales también influyen en la viabilidad de la reutilización. Las grandes distancias geográficas, las redes de transporte desiguales y las disparidades en la capacidad institucional pueden dificultar la implementación de sistemas nacionales estandarizados. En Argentina, los entrevistados informaron que la falta de inversión en los organismos gubernamentales y reguladores pertinentes les ha impedido incluso colaborar con las partes interesadas para diseñar políticas de reutilización. Los canales de venta informales, incluidas las tiendas de barrio y los vendedores ambulantes, siguen predominando en muchos mercados, influyendo en los formatos de empaque y la logística de devolución. En Chile, a pesar del éxito legislativo que exige a las tiendas ofrecer al menos el 30 % de las bebidas embotelladas en envases reutilizables, el reducido tamaño de las tiendas participantes plantea desafíos, ya

## INTRODUCCIÓN

que carecen de espacio de almacenamiento y de espacio para exhibirlas en la fachada. Al mismo tiempo, la familiaridad cultural con los envases retornables en ciertos sectores sugiere que la aceptación del consumidor no es necesariamente una barrera principal, siempre que los sistemas sean convenientes y asequibles. En Colombia, a pesar de que las encuestas nacionales muestran que el 76 % de los encuestados apoya las alternativas reutilizables (Pacto Colombiano de Plásticos, 2025), los entrevistados informaron que el precio y la asequibilidad son los principales factores que influyen en las decisiones de compra.

Están surgiendo marcos normativos relevantes para la reutilización, pero siguen siendo en gran medida indirectos (véase el Anexo 3). Muchos países han introducido medidas dirigidas a los plásticos de un solo uso (por ejemplo, la Ley n.o 2232 de Colombia busca reducir y eliminar gradualmente los plásticos de un solo uso), esquemas de responsabilidad extendida del productor (Chile ha establecido regulaciones de REP para envases, que incluyen objetivos de recolección y tarifas), o estrategias de economía circular (la Estrategia Nacional de Consumo y Producción Sostenibles de Argentina emplea un enfoque de economía circular), pero pocos han establecido políticas integrales diseñadas específicamente para apoyar los sistemas de reutilización. Las responsabilidades suelen estar dispersas entre múltiples ministerios y niveles de gobierno, lo que genera dificultades de coordinación e implementación desigual. Como resultado, el progreso ha sido impulsado tanto por iniciativas del sector privado y experimentos locales como por la dirección de las políticas nacionales. En Sudamérica, la reutilización ocupa un espacio de transición entre las prácticas tradicionales de retornabilidad y los modelos emergentes de economía circular. La región combina sistemas de reutilización sectoriales de larga data con una creciente atención política a la reducción de residuos, pero carece de marcos integrales capaces de escalar la reutilización a todos los mercados. Este contexto subraya la necesidad de intervenciones políticas específicas, inversión en infraestructuras propicias y enfoques políticos adaptados a las realidades económicas e institucionales regionales.

### 1.3 Recicladores de base, reutilización y economía circular

Los recicladores de base latinoamericanos llevan mucho tiempo practicando la innovación frugal mediante la reutilización de objetos desechados, lo que demuestra cómo los sistemas de reutilización pueden contribuir a soluciones ambientales y al sustento de las comunidades (Carenzo, 2020; Lanzidei, 2024). Sin embargo, los análisis de la reutilización y el reciclaje dentro de la Economía Circular (EC) ponen de relieve el riesgo de que un marco económico reproduzca patrones económicos lineales, marginando a los recicladores de base dentro de las visiones dominantes de la circularidad económica (Barford y Ahmad, 2021). Las iniciativas de EC suelen priorizar a las grandes empresas establecidas sobre las pequeñas cooperativas (Appelgren y Bohlin, 2020; EMF, 2024), que es como se organizan algunos grupos de recicladores de base. A nivel mundial, los recicladores de base son anteriores al concepto de EC y pueden ser fundamentales para su implementación práctica (Bari, 2012; Suthar et al., 2016; Barford y Ahmad, 2021), ya que constituyen una fuerza laboral ya establecida y cualificada. A medida que los sistemas de reciclaje se formalizan, los materiales reutilizables pueden volverse menos accesibles para los actores de la economía informal de la reutilización, poniendo en riesgo sus medios de subsistencia. Los instrumentos de política que no reconocen las contribuciones de los recicladores de base al tiempo que enfatizan la colaboración entre productores de envases, minoristas, empresas formales de gestión de residuos y agentes financieros (a menudo basados en modelos analíticos de desempeño ambiental y económico; véase: EMF, 2023; Eunomia, 2023; Searious Business, 2023), corren el riesgo de desarrollar sistemas de reutilización que excluyan o incluso exploten a este actor clave, en lugar de construir soluciones circulares equitativas e inclusivas. Además, la inclusión de los recicladores de base en los sistemas de reutilización puede mejorar su éxito, el apoyo público generalizado y la expansión de las iniciativas circulares.



## Estudio de caso: Recicladores de base y reutilización en Ecuador\*

En Ecuador, los recicladores de base han practicado históricamente la reutilización tanto para su propio uso como con fines comerciales (Valencia, Solíz, et al., 2023), extendiendo la vida útil de los productos y reduciendo la demanda de materiales vírgenes y reciclados. Sin embargo, a pesar de que el marco legal ecuatoriano proporciona una base progresista para la circularidad al reconocer los derechos de la naturaleza y a los recicladores de base como actores clave, la implementación de las políticas sigue siendo en gran medida tecnocéntrica (Ochoa-Herrera, et al., 2025), enfocándose en el reciclaje en lugar de la reutilización, y solo reconoce el trabajo de los recicladores de base dentro del primer caso.

El Código Ambiental Orgánico (COA) de 2017 fue el primero en reconocer a los recicladores de base y el reciclaje inclusivo en el país, al asignar a los gobiernos municipales la responsabilidad de gestionar las relaciones con estos recicladores para mejorar sus condiciones laborales. También impulsó la formación de asociaciones de recicladores de base para promover la economía social y solidaria. Posteriormente, la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva (LOECI) de 2021 posicionó a los recicladores de base en el centro de la transición circular de Ecuador. La ley los reconoce como actores clave que recuperan materiales para su sustento, exige su inclusión en los sistemas municipales de residuos y los integra en esquemas de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), garantizando el acceso a materiales reciclables, infraestructura y condiciones laborales justas, incluyendo una categoría de seguridad social para realizar contribuciones para la jubilación y el acceso a la salud, que hasta ahora no se habían materializado.

Más allá de este reconocimiento, no se ha contemplado el papel de los recicladores de base en la reutilización. La “Ley Orgánica de Racionamiento, Reutilización y Reducción de Plásticos de Un Solo Uso (PUSU)” de 2020 introdujo prohibiciones graduales de los plásticos de un solo uso y estableció objetivos de contenido reciclado para artículos como bolsas de plástico y envases de poliestireno, pero no incluyó a los recicladores de base como actores para ampliar la reutilización. Si bien la normativa fomenta los sistemas de depósito y devolución y los modelos de negocio de reutilización, no se establecieron objetivos concretos. De manera similar, la “Ley de Impuestos Reembolsables sobre Botellas de Plástico No Reutilizables (IRBP)” de 2012, a pesar de la intención de recompensar a quienes recolectan botellas de PET mediante un mecanismo de reembolso que permite a las empresas de reciclaje recuperar el impuesto, siempre que se demuestre que el material de origen se recicla localmente o se exporta, no contempla a las organizaciones de recicladores de base entre las entidades reconocidas con derecho a reembolso. De hecho, el sistema sigue dominado por grandes empresas de reciclaje e intermediarios con mayor capacidad administrativa. Además, entre 2012 y 2019, el programa recaudó alrededor de USD 203,5 millones, mientras que los reembolsos alcanzaron USD 231,4 millones, creando desequilibrios fiscales con tasas de recaudación que superaron el 100% debido a un exceso de botellas, en parte vinculado a la entrada transfronteriza ilegal. Para reducir los pagos, las autoridades redujeron el número de botellas reconocidas por kilogramo de PET de 44 en 2013 a 15 en 2019, ya que los reembolsos se pagan por botella pero se informan por peso (Viteri, 2022). Durante la incertidumbre sobre la renovación del IRBP en 2022-2023, los precios del PET cayeron un 40%, lo que obligó a los recicladores de base a promover activamente su renovación a pesar de no estar integrados estructuralmente y seguir participando informalmente, limitando así la efectividad del IRBP como instrumento inclusivo en la práctica.

Más recientemente, algunos documentos de orientación, como el Libro Blanco sobre Economía Circular (MPCEIP et al., 2021) y la Estrategia Nacional para una Economía Circular Inclusiva (MPCEIP & MAATE, 2024), que incluyen la reutilización en sus recomendaciones, no son vinculantes, pero nuevamente, no abordan el papel de los recicladores de base en la reutilización. El Plan Ecuatoriano para la Reducción de Residuos Plásticos también se presentó durante la redacción de este texto, mostrando que para escalar la circularidad del plástico a nivel nacional a un viable 45%, se deben reutilizar al menos 129 kt de materiales (GPAP, 2024).

## Estudio de caso: Recicladores de base y reutilización en Ecuador\*

Una investigación de campo realizada entre asociaciones de recicladores de base que forman parte de la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (RENAREC), reveló que estos trabajan con una amplia gama de materiales y artículos, incluyendo frascos de vidrio, latas de aluminio y envases de plástico. También recolectan y venden para su reutilización sacos de polipropileno tejido, cartones de huevos y cajas de cartón, que se venden principalmente para el almacenamiento y transporte de frutas y verduras en mercados de alimentos. Además, venden cubos de plástico, tanques de combustible y neumáticos a minoristas o particulares con fines comerciales. Los artículos del hogar, como muebles, electrodomésticos y aparatos electrónicos, a menudo se reparan o se reutilizan junto con ropa usada, libros y cuadernos, utilizados por las redes familiares de los recicladores, o se venden en mercados de segunda mano. Algunas asociaciones se benefician de estaciones de clasificación y un mejor acceso a los materiales que otras, pero la mayoría aún depende de mercados informales para obtenerlos y carece de canales de reutilización estructurados.

En el caso de “ASOQUITUMBE”, la asociación en el sur de Quito que recupera la mayor cantidad de materiales reutilizables y que cuenta con una nueva estación de clasificación equipada con una compactadora de cartón, parte de ECOCEGAM (Centros de Educación y Gestión Ambiental), la recopilación de datos sugirió que la reutilización genera márgenes más altos en comparación con el reciclaje. Los multiplicadores sensibles al costo muestran que el material reutilizado genera de 1.5 a 10 veces los ingresos que la asociación habría recibido por la misma cantidad de material vendido para reciclaje, lo que produce al menos un 5.3% más de ingresos por tonelada. Mientras que, en otro caso en Cuenca, la tercera ciudad más grande del país, en la asociación “Feria Libre” (compuesta por treinta miembros que trabajan de forma independiente) el ingreso neto de una recicladora de base por la venta de artículos recuperados de la basura puede generar un tercio de sus ingresos. Aquí, se recopiló datos cuantitativos durante un mes en un mercado de segunda mano, documentando los tipos, pesos, precios y ganancias asociados con los materiales y objetos vendidos por una recicladora de base y su red familiar. Los artículos incluían tanto recogidas directas en la calle como productos comprados a otros recicladores de base. Los datos sobre todos los artículos vendidos entre julio y octubre de 2025 mostraron que, en promedio, se vendieron 236 kilogramos de materiales por semana, siendo la ropa y los textiles los que representaron la mayor parte. El estudio también identificó que la rotación de productos en el puesto es irregular, generalmente entre dos semanas y un mes, dependiendo de la oferta y la demanda de los clientes, y que los artículos no vendidos se donan (especialmente la ropa), se reciclan si conservan valor (extendiendo la cadena de valor de la reutilización más allá de las ventas en el mercado) o se desechan como residuos.

Estos dos ejemplos que describen prácticas informales de reutilización, tanto de recicladores de base organizados como independientes en el país, demuestran que la reutilización impulsada por los recicladores puede ser social y económicamente viable a pesar de que la política nacional priorice el reciclaje sobre la reutilización. Véase la Sección 4.5 para recomendaciones sobre el diseño de una política de reutilización eficaz que integre a los recicladores en el diseño del sistema de reutilización.

Para alinearse con la jerarquía de gestión de residuos y maximizar los beneficios económicos, sociales y ambientales, podrían establecerse objetivos ambiciosos a nivel nacional y municipal para la reutilización. Al mismo tiempo, para orientar las políticas e incentivar a las partes interesadas, los materiales desviados a través de sistemas de reutilización podrían ser monitoreados y cuantificados mediante indicadores medibles compartidos.

Para alinearse con la jerarquía de gestión de residuos y maximizar los beneficios económicos, sociales y ambientales, podrían establecerse objetivos ambiciosos a nivel nacional y municipal para la reutilización. Al mismo tiempo, para orientar las políticas e incentivar a las partes interesadas, los materiales desviados a través de sistemas de reutilización podrían ser monitoreados y cuantificados mediante indicadores medibles compartidos.

## Estudio de caso: Recicladores de base y reutilización en Ecuador\*

Paralelamente, las actividades de reutilización de los recicladores de base, podrían apoyarse mediante el reconocimiento formal y la aplicación de instrumentos fiscales inclusivos, así como mediante la incorporación de objetivos de reutilización, la integración de la recarga y la reutilización inclusivas en los marcos de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP). La experiencia de la corporación municipal de gestión de residuos de Cuenca, EMAC, es un ejemplo; su Fondo de Reciclaje Inclusivo (FRI) recompensa a los recicladores de base solo por los materiales que reciclan, sin tener en cuenta el potencial de la reutilización para prolongar la vida útil de los vertederos y generar valor social. Cuantificar los materiales reutilizables recolectados podría justificar la ampliación del financiamiento y un mejor apoyo a los recicladores de base, demostrando cómo el diseño de políticas puede influenciar directamente en resultados inclusivos circulares.

Además, los sistemas de depósito-retorno como IRBP han logrado aumentar la recogida de PET, pero han reforzado inadvertidamente la concentración del mercado entre las grandes empresas de reciclaje, excluyendo a las organizaciones de recicladores de base de los mecanismos de reembolso, a pesar de su rol fundamental en el proceso. Esto reafirma la necesidad de que los futuros incentivos fiscales incluyan criterios de elegibilidad social, permitiendo la participación directa de los recicladores de base y sus asociaciones, y desalentando así las prácticas especulativas del mercado.

Por último, a nivel operacional, ampliar la reutilización inclusiva requiere robustos sistemas de valoración y organización, pero las ganancias económicas actuales para las asociaciones de recicladores de base son volátiles y están subestimadas. Establecer metodologías de valoración estandarizadas y precios diferenciados para artículos reutilizables, en particular vidrio, plásticos y textiles, mejoraría la trazabilidad y la estabilidad de los ingresos. El apoyo institucional también es necesario. Formar asociaciones de vendedores de segunda mano bajo el marco de RENAREC ayudaría a formalizar el comercio y permitir la negociación colectiva, mientras que los municipios podrían apoyar aún más la reutilización ampliando los acuerdos de uso o la infraestructura para expandir las áreas de clasificación y almacenamiento, y creando mercados específicos o puestos permanentes en espacios públicos para legitimar la reutilización en las economías urbanas, fomentar la participación y la educación ciudadana.

*El análisis de las leyes y políticas para este estudio de caso, así como la recopilación y el análisis de datos de primera mano, forman parte de una próxima publicación titulada «Explorando la reutilización inclusiva en Ecuador», encargada por el proyecto de apoyo a la basura marina del BMUKN, el cual es implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH en nombre del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Acción Climática, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMUKN). El informe fue elaborado por Melanie Valencia (IAWP) y Matteo Saltalippi (Universidad de St Andrews) en colaboración con RENAREC para la Alianza Internacional de Recicladores de Base (Valencia y Saltalippi, 2026).<sup>1</sup>*



Photo: © conDevuelta

<sup>1</sup> El informe está disponible en: <https://globalrec.org/document/exploring-inclusive-reuse-in-ecuador/>

## 2. Método

**La investigación en la que se basa este informe tiene tres componentes. El método para llevar a cabo esta investigación consta de tres partes: análisis de políticas nacionales de reutilización, síntesis regional que compara e integra los hallazgos entre regiones y amplias consultas con las partes interesadas.**

## 2.1 Análisis de las políticas nacionales de reutilización

Este reporte se basa en un análisis comparativo estructurado de tres estudios de caso nacionales: Argentina, Chile y Colombia. Los casos de estudio se seleccionaron en base a una combinación de factores, incluyendo la existencia de regulaciones nacionales que apoyan directamente la reutilización, la diversidad en el diseño e implementación de políticas, la variedad de niveles de madurez sistémica, la distribución geográfica en Sudamérica y los diferentes hábitos de consumo. El objetivo era destacar una gama de modelos contrastantes que pudieran ofrecer perspectivas sobre las distintas vías para el desarrollo de políticas de reutilización. Este enfoque no pretende ofrecer una visión exhaustiva de todas las políticas de reutilización en Sudamérica. Sin embargo, los tres países incluidos en este análisis se eligieron para equilibrar la comparabilidad con la diversidad, ofreciendo información útil sobre cómo la ambición política, las estructuras de gobernanza y las condiciones del mercado interactúan para determinar los resultados de la reutilización. La exclusión de otros posibles candidatos debe considerarse una limitación del alcance, más que una indicación de su menor relevancia.

En conjunto, los casos de estudios ofrece información sobre cómo los marcos normativos nacionales pueden apoyar o limitar el desarrollo de sistemas de reutilización como parte de las iniciativas de economía circular. Los estudios de caso siguieron un enfoque metodológico común, diseñado para producir resultados consistentes y comparables en diferentes contextos nacionales. El proceso combinó tres componentes principales:

### Revisión de literatura

Se realizó una revisión exhaustiva de la literatura nacional pertinente para cada país. Esta revisión incluyó investigaciones académicas, documentos de políticas, literatura gris e informes nacionales. Se centró en la evolución del panorama de las políticas de reutilización, los principales instrumentos legales, la evidencia disponible sobre la efectividad de las políticas y los principales desafíos y obstáculos para su implementación efectiva. El resultado de esta etapa fue una ficha informativa específica para cada país que resume el historial de políticas, la estructura del sistema y los principales avances regulatorios relevantes para la reutilización.

### Mapeo de políticas

Se realizó un análisis estructurado de políticas para cada país con el fin de documentar los instrumentos legales y regulatorios pertinentes que apoyan o influyen en la reutilización. Esto incluyó la identificación de interdependencias entre las diferentes políticas y el seguimiento de las modificaciones a lo largo del tiempo. El análisis se centró en los mecanismos de financiación y los requisitos de seguimiento, mientras que las responsabilidades institucionales se consideraron en menor medida, lo que proporcionó una visión general clara del panorama normativo en cada país.

### Entrevistas semiestructuradas

Se recopiló datos cualitativos primarios mediante entrevistas semiestructuradas con las partes interesadas involucradas en el diseño, la implementación o la operación de sistemas de reutilización. Entre los entrevistados se incluyeron funcionarios gubernamentales, representantes de organizaciones de responsabilidad social corporativa, operadores de sistemas de reutilización, representantes de la sociedad civil y otros actores relevantes, según el contexto. Se realizaron al menos tres entrevistas por país, procurando captar perspectivas tanto a nivel nacional como local, y de diferentes grupos de interés. Se solicitó a los entrevistados que compartieran sus reflexiones generales sobre el panorama de las políticas de reutilización en su país, que analizaran los desafíos que habían enfrentado y que identificaran los factores que facilitan una política de reutilización eficaz. Las entrevistas se codificaron utilizando un marco de codificación deductiva en Microsoft Excel para garantizar la coherencia y facilitar el análisis comparativo. Este enfoque cualitativo proporcionó información detallada sobre experiencias prácticas y ayudó a identificar barreras y oportunidades comunes en diferentes contextos.

Los hallazgos de cada país se sintetizaron en informes de estudios de caso estructurados (Anexo 3), que ofrecen una visión general integral y contextualizada del panorama de las políticas de reutilización en cada país. Para fomentar la transparencia y reflejar la variabilidad en la disponibilidad de evidencia entre países, cada estudio de caso incluye una evaluación de la solidez general de la evidencia. Esto abarca tanto la profundidad como la amplitud de la literatura disponible y las perspectivas de las partes interesadas, lo que permite a los lectores interpretar mejor los hallazgos y sus limitaciones.

## 2.2 Síntesis regional de los resultados

La síntesis regional tuvo como objetivo identificar hallazgos transnacionales y consideraciones comunes sobre el diseño de políticas para fundamentar un plan para las políticas nacionales de reutilización. La síntesis regional se llevó a cabo de la siguiente manera:

### Codificación cruzada y agrupación de temas

Partiendo de estudios de caso nacionales detallados, el primer paso consistió en codificar sistemáticamente datos cualitativos, incluyendo documentos de políticas, entrevistas con partes interesadas y bibliografía secundaria en los cuatro países. Mediante un marco de codificación común, se identificaron y agruparon temas clave para revelar patrones en los distintos casos. Esta codificación se centró en aspectos como la coherencia de las políticas, las deficiencias regulatorias, la coordinación institucional, los mecanismos de financiación y las prácticas de seguimiento. Los temas se agruparon para abarcar tanto los problemas comunes como los matices específicos de cada país, lo que permitió una comparación estructurada.

### Identificación de facilitadores y barreras comunes

Los temas agrupados se analizaron para identificar los facilitadores y las barreras comunes a la implementación efectiva de políticas de reutilización en todos los países. Esto implicó comparar los entornos políticos, las experiencias de implementación y las perspectivas de las partes interesadas para destacar los facilitadores y obstáculos recurrentes. El análisis también consideró factores contextuales, como el contexto nacional, que influyeron en cómo se manifestaron estos facilitadores y barreras a nivel nacional.

### Validación y triangulación

Para garantizar la solidez y fiabilidad, los resultados del análisis temático se triangularon con múltiples fuentes de datos. Esto incluyó la comparación de información procedente de revisiones bibliográficas, ejercicios de mapeo de políticas y entrevistas con partes interesadas dentro y entre países. Cuando surgieron discrepancias o prácticas nacionales singulares, se examinaron detenidamente para evaluar su relevancia y posible transferibilidad. Esta triangulación contribuyó a confirmar los hallazgos clave y a proporcionar una comprensión más profunda de la dinámica de las políticas.

### Priorización de recomendaciones prácticas

La etapa final sintetizó los hallazgos validados en un conjunto de recomendaciones prácticas diseñadas para apoyar la armonización y el fortalecimiento de capacidades a nivel regional en Sudamérica. Las recomendaciones priorizaron áreas donde la alineación de políticas podría generar impacto, como la claridad regulatoria, el intercambio de conocimientos, la cooperación institucional y la integración con los objetivos nacionales de economía circular. El proceso también destacó oportunidades para acciones nacionales adaptadas a contextos específicos, asegurando que el plan estratégico pudiera adaptarse a las diversas situaciones de los Estados miembros.

## 2.3 Insumos de los stakeholders

Además de garantizar el rigor académico, el proceso de investigación se diseñó deliberadamente para centrarse en los stakeholders. Estos contribuyeron en múltiples etapas, dando forma tanto a la base de evidencia como a las recomendaciones resultantes.

- En cada país, las partes interesadas participaron en entrevistas semiestructuradas para compartir ideas y experiencias prácticas.
- Los borradores de los estudios de caso de cada país fueron revisados por pares por expertos nacionales, lo que proporcionó una capa adicional de validación.
- Los resultados preliminares de la investigación comparativa entre países se presentaron en un taller en línea en diciembre de 2025, donde las actividades grupales permitieron a los stakeholders refinar las conclusiones emergentes.

Este informe final incorpora las aportaciones de todos los stakeholders, que suman un total de 46 personas de 37 organizaciones. El informe también ha sido sometido a arbitraje técnico independiente.



# **3. Análisis transnacional y resultados de estudios de caso comparativos**

### 3.1 Panorama general de las políticas

**Esta sección sintetiza las principales conclusiones de los análisis detallados de los estudios de caso de Argentina, Chile y Colombia (Anexos 3a–3c) en un formato comparativo conciso, estructurado en torno a indicadores comunes (Tabla 1).**

La adopción y el marco político de la reutilización se encuentran en distintas etapas en los estudios de caso. En Argentina, el panorama político de la reutilización es inexistente a nivel nacional, con algunas políticas relevantes a nivel municipal y provincial, y a pesar de la falta de apoyo político, los sectores privado y civil están creando sus propios proyectos voluntarios de reutilización. Chile cuenta con el marco legislativo más ambicioso y progresista para abordar la contaminación por plásticos, respaldado por procesos de diseño de políticas sólidos e inclusivos, pero su implementación es desigual debido a la debilidad de los incentivos y la falta de capacidad para monitorear y hacer cumplir la nueva legislación. Colombia tiene como objetivo nacional garantizar que todos los plásticos de un solo uso sean reutilizables, reciclables o compostables para 2030, con estrategias de economía circular que lo apoyan; sin embargo, no existen regulaciones específicas para fomentar la reutilización, ni incentivos económicos, ni leyes sanitarias estrictas que la restringen, y un enfoque en el reciclaje que frena el progreso.

**Tabla 1.** Resumen del panorama de las políticas de reutilización en Argentina, Chile y Colombia.

Área política	Argentina	Chile	Colombia
Contexto histórico de reutilización	Existe una fuerte tradición nacional de reutilización de envases de bebidas, pero esta situación está disminuyendo debido a los envases de un solo uso.	Reutilización robusta de bebidas y productos básicos, a pesar de la disponibilidad de envases de un solo uso. Predominio del reciclaje y la gestión de residuos sobre la reutilización.	La reutilización tradicional en el sector de las bebidas está bien establecida a pesar del aumento del uso de plásticos. Predominan el reciclaje y la gestión de residuos sobre la reutilización.
Legislación clave en economía circular	La Resolución 290/202 de 2021 tiene por objeto mejorar los sistemas de recogida de residuos mediante un enfoque de economía circular.	Ley de Responsabilidad Extendida del Productor (20920 de 2016), prohibición de bolsas de plástico (21.100 de 2018) y Ley de Plásticos de Un Solo Uso (21.368 de 2021).	Ley 1819 de 2016, impuesto a las bolsas de plástico, Resolución 1407 de 2018, Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para envases, Ley 2232 de 2022, prohibición gradual de envases de un solo uso (PUSU).
Mención específica de la reutilización en la política	Sí.	Sí.	Sí.
Objetivos claves de reutilización	No hay objetivos nacionales.	Los objetivos de recolección de REP para envases de plástico domiciliarios son del 3 % y del 13 % para envases no domiciliarios, y aumentarán hasta el 45 % y el 55 %, respectivamente. Umbral mínimo del 30 % para las botellas reutilizables que se venden en supermercados, según la prohibición de los envases de un solo uso (SUP).	No hay objetivos concretos, solo una meta nacional para que todos los plásticos de un solo uso sean reutilizables, reciclables o compostables para 2030.
Vinculado al Sistema de Depósito, Devolución y Retorno	No.	Sí.	No.

**Tabla 1 (continuado).** Resumen del panorama de las políticas de reutilización en Argentina, Chile y Colombia.

Área política	Argentina	Chile	Colombia
Implementación de SDDR	No existe un SDDR nacional.	La ley exige un decreto gubernamental sobre los SDDR, pero aún no se ha implementado.	No existe un SDDR nacional.
Vinculado a la REP	No.	Sí.	Sí.
Función y mecanismos de la REP	La REP solo se aplicaba a nivel nacional a la recogida y reutilización de envases fitosanitarios (de plantas y productos vegetales) y envases agroquímicos.	La adopción de la REP en 2016, junto con los objetivos y las sanciones, mejoró el cumplimiento de metas, pero la gestión de residuos y el reciclaje tienen prioridad sobre la reutilización.	El sistema REP para envases se adoptó en 2018, pero la falta de objetivos vinculantes hace que la reutilización parezca voluntaria. Las normativas sanitarias contradictorias y estrictas limitan la ampliación de la reutilización.
Proceso político	Las conversaciones se han mantenido desde 1999, pero el progreso ha sido lento debido a las motivaciones contrapuestas de los stakeholders y a la falta de voluntad política.	Las sólidas acciones locales y la participación inclusiva de los stakeholders contribuyeron al desarrollo de políticas ambiciosas. La alineación con las mejores prácticas internacionales es evidente, pero el progreso se ha ralentizado debido a los cambios políticos y la falta de claridad en las directrices.	Los procesos de formulación de políticas incluyeron consultas, pero no involucraron a las pymes ni a los consumidores. Si bien existe una clara alineación con las mejores prácticas internacionales y múltiples estrategias nacionales para fomentar la reutilización, la coordinación es fragmentada y los cambios son graduales.

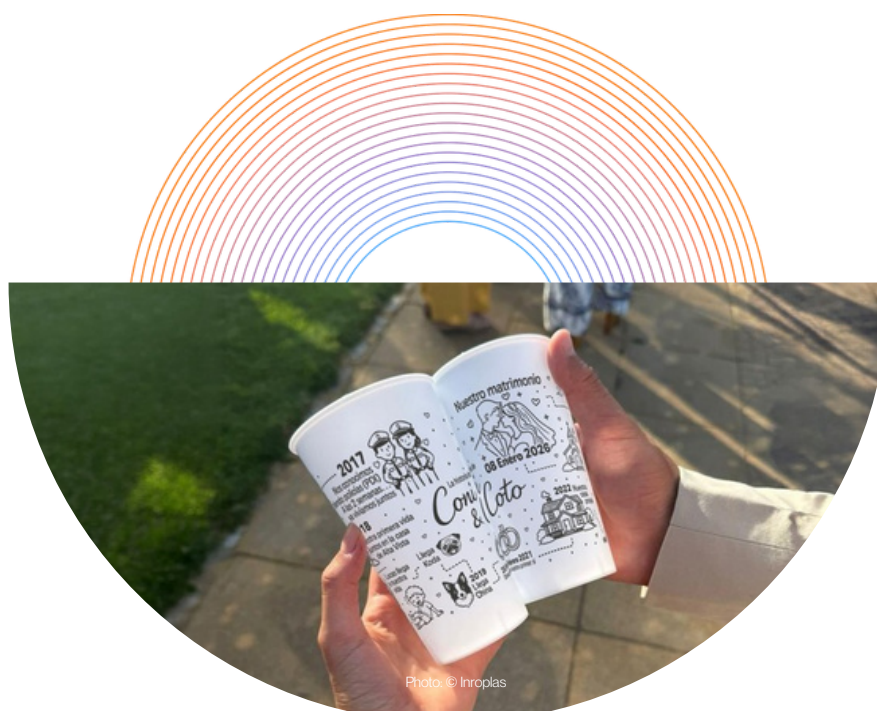


Photo: © Iroplas

## 3.2 Desafíos transversales, catalizadores y oportunidades

El análisis de las políticas de reutilización en los países estudiados revela una serie de oportunidades y desafíos comunes con importantes implicaciones para el futuro desarrollo de la reutilización en Sudamérica. El análisis destaca cómo las políticas nacionales pueden actuar como catalizadores para la adopción e implementación de la reutilización, al tiempo que identifica barreras que dificultan su ampliación e integración en los sistemas convencionales. A medida que los países avanzan más allá de la ambición política hacia la implementación, han surgido varios facilitadores, desafíos y oportunidades consistentes como consideraciones clave para superar estas barreras y lograr soluciones de reutilización más sistémicas y de mayor impacto.

La distinción entre facilitadores y desafíos en esta sección se basa en la evidencia extraída de los estudios de caso, las entrevistas realizadas con las partes interesadas y los resultados del taller llevado a cabo para esta investigación.

### 3.2.1 Factores clave para la implementación efectiva de sistemas de reutilización

Si bien los países estudiados se encontraban en diferentes etapas de implementación de políticas de reutilización, se identificaron varios factores facilitadores, tanto como reflejo del proceso de formulación de políticas como recomendaciones para futuras políticas de reutilización.

#### **La alineación con los marcos internacionales ha mejorado el desarrollo de políticas**

En los tres países, los acuerdos ambientales multilaterales, como el Convenio de Basilea de 1991, han influido en el desarrollo de políticas a lo largo del tiempo, creando una base para un mayor progreso en este ámbito. Los tres países cuentan con políticas que mencionan la reutilización y han adaptado los principios de la economía circular, provenientes de los marcos de economía circular de la UE y la ONU, aunque en diferentes grados. En Chile, la dirección y el desarrollo de las políticas se vieron particularmente impulsados por las Evaluaciones del Desempeño Ambiental de la OCDE (2016, 2024). Estos informes enfatizaron la necesidad de fortalecer los sistemas de reutilización, prevención y Responsabilidad Extendida del Productor (REP), y condujeron a la creación de leyes de REP, la transferencia de conocimientos, el intercambio de buenas prácticas, una mayor legitimidad de las políticas y la participación en debates globales. Mientras que en Colombia el gobierno hasta ahora solo ha apoyado objetivos voluntarios en lugar de obligatorios, como el Pacto del Plástico 2023, y el progreso se ha visto ralentizado por la fragmentación regulatoria y la supervisión descentralizada. En Argentina, la alineación ha sido impulsada por provincias y ciudades, como Buenos Aires, por ejemplo, que es miembro activo de la iniciativa internacional Ciudades C40, reconocida por su compromiso con la acción climática y la sostenibilidad. Sin embargo, se ha cuestionado la armonización de los tres aspectos, argumentando que se adopta un sesgo europeo a favor del reciclaje sobre la reutilización y que los marcos internacionales no son adecuados para las condiciones locales, donde los niveles y tipos de sistemas de gestión de residuos son muy diferentes.

#### **El gobierno municipal, con el apoyo de la sociedad civil, aceleró la política nacional**

La reutilización está siendo impulsada a nivel de ciudades y provincias por los gobiernos locales, con el respaldo y el apoyo de la sociedad civil. Tanto en Argentina como en Colombia, los gobiernos locales han implementado políticas, desde la prohibición de los PUSU hasta la integración de la reutilización en las estrategias de gestión de residuos, que superan las ambiciones y políticas a nivel nacional. Sin embargo, como en Colombia, aunque los gobiernos locales implementen políticas, estas pueden verse socavadas por políticas nacionales contradictorias. En Buenos Aires, por ejemplo, la ciudad ha llevado a cabo campañas educativas sobre los PUSU, los ha prohibido, como bombillas y bolsas, ha promovido los sistemas de depósito y reembolso, está cambiando el comportamiento del consumidor y ha duplicado la capacidad de reciclaje. La acción de las ciudades y provincias puede servir de ejemplo e inspiración para el trabajo de otras autoridades municipales y del gobierno nacional, además de contribuir a aumentar el apoyo público al cambio.

## La acción voluntaria del sector privado está impulsando la innovación

Las empresas multinacionales se ven influenciadas por las tendencias globales y los objetivos de sostenibilidad, lo que significa que han sido pioneras en el cambio, implementando programas piloto de reutilización y estableciendo objetivos voluntarios. Por ejemplo, en 2023 el Pacto de Plásticos de Colombia reunió a actores clave, como Nestlé y Coca-Cola, para promover la circularidad en los envases de plástico, con el objetivo de que el 100 % de los envases de plástico sean reutilizables, reciclables o compostables para 2030. Estas grandes corporaciones cuentan con más recursos que las pymes y, financieramente, están en mejor posición para afrontar los costos iniciales de la infraestructura de reutilización. Sin embargo, la incertidumbre en torno a los incentivos, las normas, los objetivos y las responsabilidades está impidiendo que sus programas se extiendan a mayor escala.

La innovación del sector privado y la acción voluntaria pueden aportar evidencia para fundamentar el diseño de políticas y facilitar la transición hacia modelos de negocio basados en la reutilización. Por ejemplo, los estudios piloto de reutilización pueden proporcionar datos y puntos de referencia sobre la disposición y el comportamiento del consumidor, la preparación de la cadena de suministro, el impacto del ciclo de vida de los envases reutilizables, las curvas de costos, la creación de empleo, etc. En Chile, un proyecto piloto con Uber Eats no logró introducir envases reutilizables en los servicios de entrega de comida rápida, pero aportó información valiosa sobre las barreras operativas y de comportamiento para abandonar los envases de un solo uso.

Si el sector privado crea normas voluntarias, estas pueden incorporarse más fácilmente a las políticas públicas, ya que han estado precedidas por cambios en la cultura empresarial y las prácticas institucionales. Por ejemplo, el Pacto Chileno de Plásticos (antes Circula el Plástico), lanzado en 2019, fue una alianza entre el Ministerio de Ambiente y Fundación Chile, y fomentó la colaboración público-privada. El Pacto dio como resultado una hoja de ruta nacional para los envases y embalajes de plástico, apoyo a la innovación en políticas y promovió la reutilización mediante proyectos piloto, guías de implementación y participación ciudadana.

## La cultura preexistente de reutilización ha facilitado la aceptación del consumidor

En los tres países, existe una tradición de reutilización en el sector de las bebidas, principalmente de botellas de vidrio para refrescos y bebidas alcohólicas. Si bien estos sistemas han disminuido un poco con la disponibilidad y el aumento de los envases de un solo uso, han persistido el tiempo suficiente para demostrar que la reutilización puede funcionar eficazmente cuando se apoya en incentivos comerciales claros y redes logísticas. En Colombia y Chile, estos sistemas han sido utilizados durante décadas por multinacionales como Coca-Cola, mientras que en Argentina muchos barrios aún cuentan con estaciones locales de recarga de agua con gas. Esto ha fomentado una familiaridad y disposición cultural que, combinada con una creciente conciencia ambiental pública, ha ayudado a los consumidores a adaptarse más fácilmente a la introducción de medidas de reutilización en grandes establecimientos minoristas y para otros productos. Sin embargo, para que la reutilización se extienda a plásticos y productos distintos de las botellas, todavía se necesitan incentivos y apoyo, especialmente para las PYMES.



## 3.2.2 Principales desafíos en la implementación de sistemas de reutilización

La traducción de las políticas evaluadas relacionadas con la reutilización en sistemas de reutilización funcionales sigue siendo limitada y desigual. En general, las políticas se han fragmentado, prestando insuficiente atención a los marcos facilitadores (técnicos, regulatorios y financieros) que respaldarían la alineación sistémica y un diseño fácil de usar. Se ha identificado una serie de desafíos recurrentes:

### **Compromiso político inconsistente**

Se requiere liderazgo para implementar sistemas de reutilización, y si bien esto puede surgir desde la base, a través de la sociedad civil y las empresas innovadoras, se necesita un apoyo gubernamental constante para crear las condiciones propicias para ampliar dichos sistemas. En Argentina, los sucesivos gobiernos han considerado los temas ambientales como irrelevantes y han visto la reutilización como una amenaza potencial para el crecimiento económico, favoreciendo la desregulación del mercado. En Chile y Colombia, a pesar de contar con políticas más sólidas que las de Argentina, los cambios recientes han conllevado una menor ambición política y un cambio de prioridades, con los parlamentos actuando a menudo como un obstáculo crítico. Sin liderazgo político, el desarrollo de los sistemas de reutilización seguirá siendo desigual y lento.

### **Una política ambiciosa pero insuficientemente detallada no garantiza su implementación**

Si bien la política en los tres estudios de caso se encuentra en etapas iniciales de desarrollo, existen brechas significativas que, sumadas a la falta de claridad, generan incertidumbre entre las empresas, lo que ralentiza la adopción de sistemas de reutilización. Solo Chile cuenta con objetivos obligatorios a escala nacional para la reutilización de envases de plástico, así como prohibiciones o restricciones de materiales para los PUSU. A pesar de esto, el progreso es lento y la reutilización solo avanza en el sector de las bebidas. La adopción es débil en otros sectores, en los tres países, debido a la falta de claridad en las directrices, la ausencia de responsabilidades definidas, la falta de estandarización y la escasa aplicación de la normativa. La falta de detalle en las políticas ha conllevado la ausencia de estandarización y definiciones, lo que genera incertidumbre e impide que las empresas prueben sistemas de reutilización. Por lo tanto, se necesita una guía técnica específica para cada sector a fin de garantizar la comprensión y el cumplimiento de las regulaciones, así como evitar riesgos legales y operativos. Se requiere estandarización para productos y logística, en factores como el tamaño del envase y los procedimientos de limpieza, lo que, de crearse, puede reducir costos y facilitar el uso de instalaciones compartidas. Las investigaciones han demostrado que la falta de objetivos, la ausencia de detalles operativos en los objetivos y la falta de estándares pueden retrasar la implementación de políticas, crear lagunas y bloquear tanto la inversión como la ampliación de los sistemas de reutilización (Global Plastics Policy Centre, 2023).

La política de gestión de residuos suele recaer en los gobiernos locales (municipios), que cuentan con presupuestos limitados para supervisar su implementación. En la práctica, esto significa que la mayoría de las regulaciones de economía circular no son aplicadas por las autoridades y dependen de la buena voluntad de las empresas y el apoyo ciudadano. Incluso en Chile, donde la REP exige la trazabilidad financiada por las ORP, aún existe una brecha significativa entre lo que sucede en la práctica y lo que se informa.

También es necesario armonizar y ajustar las normas para los distintos productos, evitando así conflictos. En Argentina, las estrictas normas de seguridad para alimentos para mascotas han impedido el inicio de operaciones de recarga, y en Colombia, los rigurosos requisitos de salud e higiene han incrementado los costos y la incertidumbre para la puesta en marcha de operaciones de recarga de cosméticos y productos de limpieza. Si los gobiernos garantizan la armonización de las políticas y regulaciones, y brindan orientación al respecto, se puede fomentar la reutilización como una opción comercialmente viable.

## Incentivos y financiación insuficientes

Para que los sistemas de reutilización se implementen, deben percibirse como una opción atractiva y viable, y económicamente competitiva con los envases de un solo uso a largo plazo. Dado que los costos iniciales pueden ser elevados, se requieren incentivos, como tarifas diferenciadas, exenciones fiscales, instalaciones compartidas, subvenciones o préstamos sin intereses. Solo Chile cuenta con incentivos, destinados a los productores de envases que están exentos de las tarifas REP si utilizan formatos reutilizables. En Chile y Colombia existen otras fuentes de financiamiento, asociadas a estrategias de economía circular, pero los fondos siguen siendo limitados en escala y alcance, y la mayoría de los recursos se destinan al reciclaje. Cuando se han destinado fondos a proyectos de reutilización, se han tratado de proyectos piloto a pequeña escala y de corta duración que no han logrado ser autosostenibles. Las PYME de los tres países estudiados se han enfrentado a barreras de entrada debido a los costos iniciales requeridos, pero también a otros factores como el espacio limitado para la infraestructura necesaria, como las estaciones de recarga. Cabe destacar, sin embargo, que existe una creciente conciencia entre los responsables políticos y la industria sobre la necesidad de mayores compromisos financieros.

También se necesita un mayor financiamiento para mejorar el bienestar de los recicladores de base informales, crear más infraestructura en las zonas rurales y proporcionar a los municipios locales los recursos necesarios para supervisar y hacer cumplir los sistemas de reutilización.

## Costos de transición y resistencia al cambio sistémico

El desarrollo de políticas se ha visto ralentizado por desacuerdos entre las partes interesadas. En Argentina, los fabricantes de plástico y quienes utilizan sus productos discrepan sobre quién asume la responsabilidad y los costos de las regulaciones REP, lo que ha generado presiones que han paralizado el desarrollo de políticas. En Chile, las presiones del sector minorista y hotelero han provocado retrasos en la reutilización, debido a la preocupación por el mayor consumo de agua y los costos asociados. Los grupos industriales argumentaron que la infraestructura, el espacio y las normas de higiene hacían que el cumplimiento fuera demasiado costoso, especialmente para los restaurantes. La resistencia de la industria genera aplazamientos y plazos poco claros para el desarrollo e implementación de políticas, lo que reduce el impulso regulatorio y socava la confianza en la estabilidad de las mismas.

## 3.2.3 Oportunidades emergentes para escalar los sistemas de reutilización

Cada país evaluado se encontraba en una fase de transición, y se requerían importantes medidas futuras para generalizar los sistemas de reutilización. Se identificaron varias oportunidades clave en los estudios de caso, lo que refleja áreas significativas de posible colaboración, sinergia e innovación.

### La formulación de políticas inclusivas y participativas puede fortalecer los resultados de las políticas

Los procesos participativos son bien conocidos por mejorar los procesos de formulación de políticas (OCDE 2022), al mejorar la transparencia y la inclusión, aumentar la confianza pública en el gobierno y ayudar al gobierno a abordar problemas de políticas complejos. Los procesos de consulta sólidos con diversos actores de múltiples escalas y partes del ciclo de vida del sistema de reutilización también pueden garantizar que los objetivos sean realistas pero ambiciosos. Este enfoque puede ser importante en América Latina, ya que en los tres países de estudio de caso ha habido tensión entre diferentes actores con perspectivas contradictorias, lo que ha ralentizado o estancado el progreso de las políticas. En Argentina, esto se ha manifestado en forma de presión industrial, especialmente por parte de los fabricantes de plásticos, sobre quién debe asumir los costos de los esquemas REP. En Chile, ha sido por parte de los sectores de hostelería y comercio minorista sobre los costos de implementación de los esquemas de reutilización. En Colombia, ha sido entre grupos gubernamentales, con estrictas normas sanitarias que impiden la adopción de la reutilización por parte de empresas inciertas.



Photo: © Inroplas

Los participantes señalaron que estas tensiones pueden superarse mediante procesos más participativos. En Chile, la Ley de Plásticos de Un Solo Uso ha sido elogiada por la ciudadanía debido a sus procesos inclusivos y participativos, que incluyeron consultas con diversos actores. Si bien esto propició una mayor aceptación de la ley, persisten las críticas por las discrepancias entre esta y la Ley REP. Los procesos inclusivos pueden fomentar la legitimidad pública, la apropiación y una mayor comprensión entre el gobierno, la industria y la sociedad civil. En contraste, en Colombia, el diseño de políticas, más allá de la consulta, rara vez involucra a la sociedad civil, la academia o los gobiernos locales, lo que reduce las oportunidades para implementar o probar sistemas de reutilización a gran escala.

## Integración social en los sistemas de gestión y reutilización de residuos

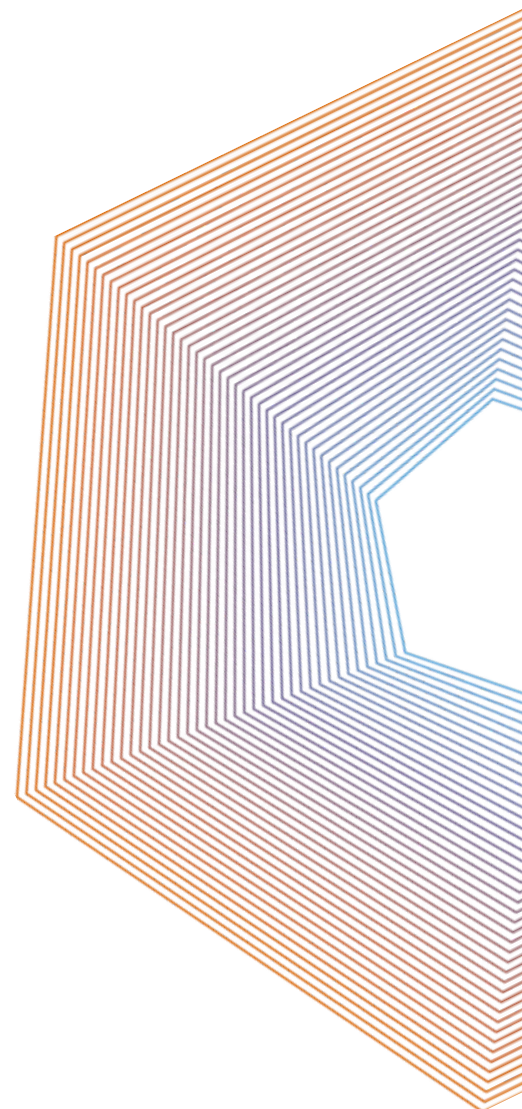
Los recicladores de base son un componente común en los sistemas de gestión de residuos en América Latina. Esta labor representa una fuente esencial de ingresos para grupos marginados como los trabajadores migrantes, aumentan significativamente las tasas de reciclaje donde faltan otras infraestructuras y pueden tener una influencia política considerable (PNUMA, 2018). Sin embargo, en Argentina, las cooperativas de recicladores de base y el sector privado han discrepado sobre el diseño de posibles leyes REP, lo que ha frenado el progreso. Además, algunos miembros del sector privado argentino han considerado que el sistema de recolección de residuos es costoso, ineficiente y genera falta de monitoreo y datos. Por lo tanto, la inclusión de los recicladores de base en el diseño y la toma de decisiones para los esquemas de reutilización es esencial. Si el sector informal es reconocido en las políticas, esto puede ayudar a garantizar oportunidades para mejorar el bienestar, como mejores salarios o contratos de trabajo formales, acceso a la atención médica, condiciones de trabajo más seguras, capacitación y desarrollo de capacidades. Consulte la sección 4.5 para obtener más recomendaciones sobre la integración del sector informal en los sistemas de reutilización.

## Mejorar la gestión de residuos junto con los sistemas de reutilización

El destino de los residuos sólidos representa un desafío para todos los países latinoamericanos. Si bien se recolecta el 86 % del total de residuos de la región, el 26 % se envía a vertederos ilegales y solo el 7 % se recicla o se composte (Cook et al., 2026). Existen importantes deficiencias en la cobertura e infraestructura de gestión de residuos, especialmente en las zonas rurales, donde los municipios cuentan con menos financiación y recursos.

Si se crean nuevos esquemas e infraestructuras de reutilización, esto ofrece la oportunidad de rediseñar y mejorar todo el sistema de residuos, siguiendo los principios de la economía circular. Por ejemplo, en Argentina, las tarifas de gestión de residuos varían entre los distintos municipios, la recolección se realiza varias veces por semana e involucra a recicladores de base. Por ello, el sector privado lo considera costoso e ineficiente, lo que ha generado desacuerdos sobre el diseño de las regulaciones de REP, frenando el progreso. Históricamente, la reducción de los costos de gestión de residuos también ha motivado al gobierno argentino a crear políticas REP y SDDR. La economía circular y los sistemas de reutilización tienen el potencial de reducir el gasto público en gestión de residuos e impulsar un crecimiento económico sostenible mediante la creación de nuevas empresas (Edmond & Fang, 2025).

La mejora de los sistemas de gestión de residuos en su conjunto también brinda a América Latina la oportunidad de innovar y evitar problemas más comunes en el Norte global. Por ejemplo, se ha observado que los tres países estudiados suelen adoptar las mejores prácticas de la UE al diseñar sus políticas. Sin embargo, los sistemas de gestión de residuos de la UE tienden a centrarse excesivamente en el reciclaje en lugar de la reutilización. Si los países latinoamericanos aspiran a mejorar sus sistemas de gestión de residuos, pueden dar un salto cualitativo y evitar tecnologías obsoletas, activos varados y paradigmas superados, priorizando desde el inicio los principios de la economía circular y la reutilización.




## El monitoreo respalda la aplicación, transparencia y rendición de cuentas

Para cualquier mejora, será fundamental contar con sistemas de monitoreo estandarizados, exigidos por ley, que establezcan líneas de base y obligaciones de reporte, y que garanticen el cumplimiento en la medición de las tasas de retorno, los ciclos de reutilización, la disposición final de los productos y los impactos ambientales. (Global Plastics Policy Centre, 2023). Los marcos de medición emergentes, como las métricas de reutilización de la Fundación Ellen MacArthur (Ellen MacArthur Foundation, 2025) y los Estándares de Reutilización PR3<sup>2</sup>, proporcionan puntos de referencia útiles para desarrollar sistemas de monitoreo comparables. En la actualidad, la recopilación de datos en los tres países es limitada, lo que impide la aplicación y la trazabilidad en los sistemas de reutilización. En Argentina, las leyes REP han fomentado cierta transparencia y monitoreo de los materiales puestos en el mercado. Sin embargo, Argentina, al igual que Chile y Colombia, carece de un sistema bien financiado para el monitoreo y la recopilación de datos. Por lo tanto, se necesitan más recursos disponibles para las autoridades municipales, que son responsables de hacer cumplir la gestión de residuos a escala local. Esto mejorará la transparencia y la rendición de cuentas, esenciales para una buena gobernanza y procesos de evaluación, además de proporcionar datos para crear políticas más eficaces basadas en evidencia. Los datos también son necesarios para respaldar el creciente uso de herramientas digitales e inteligencia artificial, que pueden optimizar los servicios y reducir los costos.



Photo: © EcoCarga

<sup>2</sup> El compendio de estándares PR3 se encuentra disponible aquí: <https://www.pr3standards.org/the-pr3-standards>



## **4. Recomendaciones a nivel nacional para una política de reutilización efectiva**

Actualmente, los sistemas de reutilización en América Latina presentan un desarrollo desigual entre países, a menudo limitado a proyectos piloto aislados y fragmentados liderados por startups, corporaciones y organizaciones de la sociedad civil. La ausencia de objetivos regulatorios, mandatos o directrices claras, sumada a la inestabilidad del financiamiento, ha dificultado que las pymes compitan con los plásticos de un solo uso, que dominan el mercado. Se requiere un compromiso político claro y coordinado, así como una dirección política que priorice la reutilización, para superar la fragmentación y la experimentación.

Las recomendaciones que se enumeran a continuación deben considerarse intervenciones interdependientes. En conjunto, estas recomendaciones crean un entorno propicio para la implementación exitosa de la política de reutilización.

## 4.1 Establecer marcos nacionales coherentes para la reutilización

La reutilización se menciona explícitamente en las políticas nacionales de Chile, Colombia y Argentina; sin embargo, el compromiso para priorizar e implementar sistemas de reutilización suele ser vago. Un compromiso político para enfatizar la reutilización como una prioridad dentro de las políticas nacionales proporcionaría una dirección clara a los ministerios, fortalecería la coherencia de las políticas y mejoraría las condiciones para la inversión. Hasta la fecha, la mayoría de las acciones son voluntarias o impulsadas por gobiernos municipales e iniciativas locales. Priorizar la reutilización desde una perspectiva de política nacional puede armonizar enfoques, crear un entorno propicio para las fuerzas del mercado y aumentar la interconexión, pero requiere varias intervenciones de refuerzo, entre ellas:

### Introducir o reforzar objetivos cuantitativos claros.

Establecer obligaciones de reutilización claras y consistentes mediante regulaciones puede impulsar su adopción generalizada. Actualmente, la legislación principal suele incluir referencias a la reutilización, pero los objetivos siguen siendo limitados, ambiguos o de alcance restringido. Se pueden diseñar objetivos para impulsar la acción en sectores clave donde la reutilización es más factible y donde la actividad existente sienta las bases para su expansión. También se pueden estructurar para que se expandan con el tiempo, proporcionando una trayectoria a largo plazo para su adopción y una señal más clara para los inversores y los actores del sistema.

La forma en que se definen y miden los objetivos es igualmente importante. Estos pueden expresarse en términos de tonelaje, cuota de mercado o la proporción de materiales gestionados mediante la reutilización en relación con el reciclaje o la eliminación, y pueden integrarse en marcos existentes, como la REP. Sin embargo, los métodos de medición deben reflejar las condiciones del sistema local. En contextos donde los actores informales desempeñan un papel importante, como los recicladores de base, el seguimiento de los materiales reutilizados puede resultar difícil sin apoyo adicional. Esto subraya la necesidad de sistemas de monitoreo proporcionales, junto con la inversión en la recopilación de datos y el desarrollo de capacidades, para garantizar que los objetivos sean creíbles y viables.

### Establecer definiciones claras de políticas para los sistemas de reutilización.

Es necesario definir claramente la reutilización dentro de las políticas para respaldar una regulación e implementación coherentes. Los sistemas de reutilización implican envases o embalajes que permanecen bajo la propiedad y gestión de un operador del sistema, marca o proveedor de servicios, y que circulan varias veces entre los usuarios. Los sistemas de recarga suelen depender de que los consumidores lleven y mantengan sus propios envases en los puntos de recarga. Dado que los sistemas de reutilización implican una circulación organizada de los activos de embalaje, a menudo requieren mayor claridad regulatoria en cuanto a requisitos sanitarios, trazabilidad, propiedad del embalaje, responsabilidades del operador, etiquetado, monitoreo y cumplimiento. Por lo tanto, establecer definiciones claras en la legislación puede ayudar a evitar ambigüedades en la implementación y facilitar que los reguladores, las empresas y los consumidores comprendan cómo funcionan los sistemas de reutilización. Esto también ayuda a garantizar que toda la gama de modelos que reducen la dependencia de los envases de un solo uso, incluidos tanto los sistemas de reutilización como los enfoques de recarga, que constituyen reutilización, sean debidamente reconocidos y regulados dentro de los marcos normativos.

## **Fortalecer el marco normativo existente que facilita indirectamente la reutilización.**

Actualmente, las políticas de reutilización en América Latina se limitan principalmente a intervenciones puntuales. Para garantizar una trayectoria futura consistente y coherente para la reutilización, se puede fortalecer la legislación de apoyo para incentivar comportamientos e inversiones. Se puede desarrollar un ecosistema de apoyo normativo para la reutilización en América Latina que garantice la coherencia entre múltiples ámbitos y prioridades políticas, lo que a su vez requiere coordinación entre diferentes organismos y ministerios gubernamentales (Global Plastics Policy Centre, 2022). Por ejemplo, la legislación o las políticas de apoyo podrían desincentivar los productos de un solo uso para que los productos reutilizables sean financieramente más viables. Esto podría incluir el desarrollo o la ampliación de las prohibiciones existentes de productos de un solo uso para apoyar la competitividad social y económica. La imposición de impuestos o gravámenes a otros productos también puede fomentar una mayor adopción por parte de los consumidores de modelos de reutilización e incentivar a las empresas a ingresar al mercado e innovar dentro de los sistemas de reutilización. Sin embargo, dichas políticas deben elaborarse en consulta con el sector privado para garantizar que se establezcan en niveles apropiados, de modo que cualquier posible costo adicional no se traslade exclusivamente al consumidor. La igualdad de acceso a los sistemas de reciclaje para hogares de bajos ingresos debería ser una prioridad.

## **Cierre de brechas normativas.**

Se requiere una alineación y coordinación de políticas a nivel nacional y regional, ya que el uso y la contaminación por plásticos no conocen fronteras. Por ejemplo, la prohibición del plástico en un país podría provocar la exportación de residuos plásticos a un país vecino con regulaciones menos estrictas. Al mismo tiempo, los incentivos desalineados pueden generar efectos no deseados en sentido contrario. En Ecuador (véase el estudio de caso en la Sección 1.3), por ejemplo, los incentivos vinculados a los sistemas de depósito, devolución y retorno han contribuido a tasas de recogida superiores al 100%, impulsadas en parte por la entrada transfronteriza de botellas. Existen varias ambigüedades en los marcos normativos actuales, como definiciones ambiguas o categorías de productos poco claras incluidas en los objetivos de reutilización. Estas ambigüedades generan incertidumbre, lo que dificulta la implementación y la inversión. Además, los instrumentos legislativos de apoyo existentes permiten el uso único en diversos casos. Si bien hay casos en los que el uso único sigue siendo la opción más higiénica o económica, en muchos casos la reutilización puede utilizarse de forma segura. Deben identificarse las brechas normativas que priorizan el uso único sobre la reutilización, y sustituirse por una disposición que permita la reutilización siempre que sea posible.

## **Alineación de estándares afines y normativas sanitarias.**

Identificar y resolver las barreras políticas a la reutilización es fundamental para generar el amplio apoyo necesario para facilitarla. Los obstáculos normativos, como la legislación obsoleta sobre higiene y cosmética a nivel nacional y regional, deben revisarse para permitir la recarga y la reutilización. Las normas y la legislación sobre higiene, contacto con alimentos y cosmética son esenciales para garantizar la seguridad de los productos de consumo y los envases; además, deben ser prácticas y adaptables a los contextos de reutilización. Abordar los obstáculos normativos del pasado contribuirá a reducir la incertidumbre o la reticencia en torno a la higiene de la reutilización y proporcionará un entorno operativo más claro. Esto también se aborda en el contexto de la coordinación interministerial (véase la recomendación 4.4).

Los aspectos de salud e higiene pueden representar mayores barreras para la participación en la reutilización que los tecnológicos. Por lo tanto, se pueden abordar proporcionando: protocolos claros de higiene y sanitización, diferenciados según el tipo de sistema; criterios específicos según la titularidad del envase; aprobación de materiales certificados aptos para múltiples ciclos; directrices básicas sobre la estandarización de envases; y normas mínimas de etiquetado que distingan claramente los envases reutilizables, recargables y de un solo uso, incluyendo medidas de protección contra afirmaciones medioambientales ambiguas o engañosas.

## **Exigir opciones de reutilización en entornos cerrados.**

Hoteles, locales de entretenimiento, restaurantes, puestos de comida rápida y escuelas, con apoyo como subvenciones o instalaciones de limpieza compartidas, podrían funcionar como sistemas semicerrados o cerrados donde los envases circulen en un espacio definido, lo que los convierte en pioneros ideales de la reutilización. Establecer una secuencia clara de objetivos por sector que aumenten progresivamente puede garantizar que los establecimientos confíen en la integración de la reutilización desde una perspectiva política. En los sectores de comida rápida o para llevar, se puede exigir la aceptación de envases traídos por los consumidores, asegurando así que el cumplimiento sea factible para las pequeñas empresas y los vendedores ambulantes de comida.

### **Introducción de los sistemas de depósito, devolución y retorno.**

Estos sistemas eran poco comunes en los países estudiados, pero ofrecen una forma sencilla y transparente de fomentar la confianza del consumidor en la reutilización. Existen ejemplos en los tres países del sector de bebidas, aunque a pequeña escala. Al ofrecer un incentivo financiero, los sistemas de depósito, devolución y retorno pueden contribuir a la circulación eficiente de los envases. Los responsables políticos deben garantizar que la implementación de estos sistemas no perjudique ni reduzca los ingresos de los recicladores de base informales. Existe la oportunidad de integrar las habilidades y experiencias de estos recicladores en el diseño e implementación de los SDDR, y mediante el uso de criterios de elegibilidad social, asegurar un acceso equitativo al mercado. Para garantizar la equidad de estos sistemas, la normativa podría exigir que los pequeños comercios, las cooperativas, las pymes y los centros comunitarios estén acreditados como puntos de devolución.

### **Desarrollo de una hoja de ruta para la reutilización.**

Como documento estratégico, una hoja de ruta puede servir de guía para el desarrollo de sistemas de reutilización, estableciendo expectativas para el gobierno, la industria y la sociedad civil. El proceso de elaboración de una hoja de ruta fomenta la alineación entre las partes interesadas, mejora la transparencia, la comunicación, el cumplimiento normativo y la confianza empresarial, además de proporcionar una visión a largo plazo que equilibre la ambición con la viabilidad. Una hoja de ruta requiere un análisis de mercado y de la industria para determinar la priorización sectorial y secuencial. Este análisis permite formular recomendaciones más realistas y viables; por ejemplo, el apoyo a la reutilización podría comenzar en sectores con mayor madurez logística y cultural, seguido de sectores donde ya existen proyectos piloto o avances técnicos, y finalmente en áreas que requieren abordar barreras sanitarias o de infraestructura antes de poder implementar la reutilización.

## **4.2 Crear incentivos financieros y de mercado para el desarrollo de sistemas de reutilización**

La reutilización requiere un enfoque sistémico integral, y el financiamiento es un factor crucial para lograr una transformación holística. Actualmente, las iniciativas y empresas de reutilización operan con apoyo financiero de organizaciones de la sociedad civil y subvenciones de agencias de desarrollo internacional. El financiamiento suele ser fragmentado y atomizado, lo que refuerza las distorsiones del mercado que representan importantes obstáculos para la reutilización; por ejemplo, al subvencionar artículos de un solo uso. Una combinación de incentivos fiscales y financiamiento público y privado puede garantizar que los sistemas de reutilización se desarrollen más allá de los proyectos piloto y se conviertan en iniciativas a largo plazo. Marcos normativos y esquemas de gobernanza más sólidos (recomendaciones 4.1 y 4.4) crean un entorno propicio para los incentivos financieros y de mercado, que contribuyen a demostrar que la reutilización es una oportunidad de negocio viable. También es necesario comunicar el potencial de crecimiento económico, creación de empleo y apoyo social para fomentar la participación del sector privado.

### **Establecer Fondos de Transición para la Reutilización con el fin de coordinar y ampliar la inversión.**

La coordinación nacional puede consolidar el apoyo de los donantes, el financiamiento público y las contribuciones de los productores (como las procedentes de las tasas REP) en fondos nacionales específicos. Otros fondos potenciales podrían vincularse a este sistema, como los destinados a la compensación de carbono, el aumento de la biodiversidad y los beneficios sociales, si procede. Contar con múltiples fuentes de financiamiento, especialmente hasta que el mercado de sistemas de reutilización madure, es fundamental para la resiliencia a largo plazo de estos sistemas, dado que las condiciones económicas variables y las prioridades de gasto nacionales contrapuestas afectarán a los fondos disponibles. Estos fondos pueden utilizarse para compensar la inversión inicial de capital, financiar infraestructuras críticas, investigar nuevos materiales y realizar campañas de sensibilización, planificación del futuro y garantizar una transición justa para aquellos cuyos empleos puedan verse transformados, así como para desarrollar las capacidades y las habilidades de grupos como los trabajadores informales. Los fondos pueden destinarse a consolidar y garantizar la longevidad de los sistemas de reutilización, proporcionando una estabilidad fundamental durante el periodo de financiamiento piloto. La definición de criterios de elegibilidad y obligaciones de reporte claros para los beneficiarios de fondos, subvenciones o préstamos pueden sentar las bases para procesos de monitoreo y evaluación a largo plazo.

### **Invertir en la infraestructura física necesaria para los sistemas de reutilización.**

El desarrollo de sistemas de reutilización requiere una inversión inicial significativa, desde la recolección hasta la redistribución y el seguimiento; esto es fundamental, ya que la infraestructura física es un requisito previo para las siguientes recomendaciones. En los países analizados en el estudio de caso, la falta de financiamiento suficiente ha representado un desafío. El financiamiento se dirige principalmente a proyectos piloto a pequeña escala y de corta duración que no han tenido los recursos ni el tiempo para volverse autosostenibles. Para ir más allá de los ejemplos aislados de reutilización y lograr una mayor adopción, se requiere dirigir fondos públicos o incentivar el capital privado para establecer la infraestructura de reutilización necesaria, como los sistemas de logística inversa, que ayudarán a generalizar la reutilización. La coordinación entre los actores públicos y privados a través de la inversión puede facilitar la circulación eficiente de envases reutilizables, reduciendo la duplicación de esfuerzos, infraestructura y prestación de servicios.

### **Dirigir los incentivos financieros para acelerar las transiciones empresariales.**

Los créditos fiscales, la depreciación acelerada de envases o materiales desfavorables, la reducción de los aranceles de importación para materiales y equipos de reutilización, y las subvenciones pueden utilizarse para impulsar las inversiones iniciales en sistemas de reutilización, facilitando así la viabilidad de la transición y recompensando a quienes obtienen buenos resultados a largo plazo. Estas intervenciones apoyarán especialmente la implementación por parte de empresas emergentes, cooperativas, asociaciones de recicladores de base, pymes y grupos comunitarios que afrontan elevados costes iniciales. Asimismo, se debe recurrir al financiamiento e inversión pública para proporcionar la inversión y la estabilidad necesarias para la maduración y la expansión de los sistemas de reutilización.

### **Reorientar los instrumentos financieros existentes para desarrollar la capacidad de reutilización.**

Hasta la fecha, la mayor parte del financiamiento se ha destinado al reciclaje en lugar de a la reutilización. Dentro de un marco político y fiscal coherente, los impuestos, las tasas y los aranceles ambientales pueden reorientarse para desarrollar infraestructura de reutilización. Además de desincentivar las prácticas menos sostenibles, los impuestos o las tasas financieras pueden utilizarse como facilitadores de la transición. Esto requeriría una focalización en aquellos sectores que necesitan mayor apoyo, como las PYMES, junto con sistemas de monitoreo para garantizar que los fondos se utilicen adecuadamente, es decir, para evitar problemas como el greenwashing. La reutilización también puede integrarse en la contratación pública, lo que puede reorientar el gasto público para generar demanda inicial, impulsar la escala inicial en categorías técnicamente viables y aumentar el tamaño del mercado.

### **Incentivar a las instituciones financieras privadas a invertir en la reutilización.**

Los mecanismos de reparto de riesgos, las garantías de préstamos y las condiciones preferenciales pueden alentar a los bancos e inversores, incluso en contextos de inversión tradicionalmente reacios al riesgo, a apoyar modelos de negocio circulares. El financiamiento de infraestructuras de reutilización, junto con un marco político coherente y consistente, puede reducir la carga sobre los presupuestos públicos. Se requieren políticas y gobernanza sólidas a largo plazo para generar mayor certeza entre los inversores, así como campañas de sensibilización y comunicación sobre los beneficios económicos potenciales de la reutilización. Esto exigiría una base de evidencia sólida que demuestre un retorno de la inversión (ROI) claro, ilustrado con estudios de caso y modelos de negocio.

## 4.3 Integrar la reutilización en los esquemas de Responsabilidad Extendida del Productor

El interés por apalancar la REP para impulsar la reutilización está aumentando a nivel global. Sin embargo, la mayoría de los esquemas siguen enfocados en el reciclaje en lugar de la prevención de residuos, perdiendo una oportunidad crucial para fortalecer la reutilización mediante la responsabilidad del productor. En América Latina, la REP aún no se ha explorado lo suficiente o su alcance es voluntario, lo que limita su impacto. Reorientar la REP para que apoye explícitamente la reutilización crearía una base financiera e institucional sólida para la transición.

### **Priorizar la reutilización como una vía de cumplimiento reconocida dentro de los esquemas REP.**

Actualmente, el reciclaje tiene prioridad sobre la reutilización en las normativas de REP de Chile y Colombia. Priorizar la reutilización sobre el reciclaje en las REP existentes puede incentivar directamente la inversión en envases reutilizables y brindar a los productores la oportunidad de cumplir con parte de sus obligaciones de recuperación. En los casos en que no existan sistemas REP, se pueden diseñar normativas que incluyan y prioricen la reutilización como una forma de reducción de residuos. Junto con objetivos medibles y estándares de reporte, esto también proporcionaría una estructura clara de monitoreo y rendición de cuentas para los productores.

### **Asignar una parte fija de los ingresos del programa REP al desarrollo de sistemas de reutilización.**

La REP ofrece la oportunidad de proporcionar financiamiento fundamental para el desarrollo de infraestructura compartida. Destinar un porcentaje de las contribuciones de los productores a las tarifas o ingresos de la REP para infraestructura de reutilización, proyectos piloto o investigación, proporcionaría financiamiento estable para la implementación en sus primeras etapas.

### **Utilizar la eco-modulación para recompensar los envases duraderos y recargables.**

Si bien actualmente no está contemplada legalmente en Chile, Colombia o Argentina, la eco-modulación puede utilizarse para incentivar el uso de productos y materiales reutilizables, siempre que demuestren un rendimiento verificable. Las contribuciones financieras pueden diferenciarse para reflejar los distintos tipos de materiales, su durabilidad y su potencial de reutilización. Aplicar tarifas más altas a materiales, productos y formatos con un potencial de reutilización limitado, un alto consumo de material o una menor eficiencia en el transporte puede desincentivar la reutilización. Ofrecer tarifas más bajas para envases que se pueden reutilizar de forma eficiente varias veces con un impacto ambiental mínimo puede fomentar el desarrollo de la reutilización.

### **Garantizar un acceso equitativo al financiamiento de la REP para las pymes y las empresas sociales.**

Para evitar reforzar las desigualdades del mercado, los esquemas REP deben simplificar los procesos de solicitud y proporcionar asistencia técnica para que las pymes y las empresas sociales puedan acceder al apoyo de la REP. La transparencia en la estructura y los beneficios sigue siendo crucial, incluida la claridad en cuanto a las tarifas REP. Para evitar penalizar involuntariamente la reutilización, es necesario proporcionar una guía clara a todos los miembros del esquema que indique que las tarifas se aplican solo en el momento de la primera entrada al mercado. Cobrar por cada ciclo de reutilización socava la viabilidad económica y desalienta la adopción. Garantizar tarifas únicas para formatos reutilizables, junto con obligaciones de información claras, apoya una aplicación más justa y coherente del principio de quien contamina, paga.

## 4.4 Fortalecer la capacidad de gobernanza, coordinación e implementación

La fragmentación institucional ha sido uno de los mayores obstáculos para ampliar la reutilización en la región. Una mayor coordinación entre los ministerios y una mejor alineación entre los niveles nacional y local contribuirían a que la estrategia se traduzca en acciones concretas.

### Creación de un organismo de coordinación interministerial para la política de reutilización.

La responsabilidad en materia de reutilización desde una perspectiva ministerial suele ser ambigua, lo que genera dificultades en su implementación debido a definiciones inconsistentes, mandatos y responsabilidades ambiguas o potencialmente duplicadas. El establecimiento de un grupo de trabajo, comité o plataforma interministerial que vincule áreas políticas como medio ambiente, comercio, salud y organismos gubernamentales locales, facilitaría el desarrollo, la implementación y el seguimiento coherentes de las políticas. Dicho organismo reduciría las superposiciones y la duplicación de acciones, gestionaría los posibles conflictos normativos y clarificaría la rendición de cuentas. Este organismo también podría supervisar y regular el funcionamiento del Observatorio de Reutilización propuesto.

### Crear una plataforma nacional para coordinar y ampliar las intervenciones locales.

La falta de coordinación nacional en la implementación también dificulta el progreso, ya que existen diferentes estándares, concesiones y prioridades en los sistemas de reutilización, lo que resulta en sistemas locales con interconexión limitada. Una plataforma nacional que consolide las regulaciones y prácticas locales fragmentadas proporcionaría directrices y estándares unificados que pueden mejorar la aplicación y aumentar la seguridad jurídica. Dicha plataforma también podría facilitar la ampliación de iniciativas locales exitosas y replicables al nivel nacional. Mantener un repositorio o sitio web de acceso abierto con las mejores prácticas de las unidades de gobierno local fomentará aún más la replicación y la adopción generalizada de medidas de reutilización eficaces.

### Empoderar a los gobiernos locales para la implementación de la reutilización.

Las autoridades municipales suelen ser el motor de las intervenciones en materia de reutilización o economía circular, con acciones más ambiciosas que los gobiernos nacionales, y han sido en gran medida responsables de la implementación de los planes de reutilización. En las autoridades municipales confluyen el consumo, la recogida de residuos y el comportamiento ciudadano, lo que constituye un punto de partida fundamental para establecer sistemas de reutilización adaptados al contexto. Proporcionar a los municipios asistencia técnica, apoyo financiero y respaldo legal para implementar medidas de reutilización mejoraría el alcance y la coherencia de las políticas. El apoyo financiero podría provenir de los impuestos o gravámenes aplicados por las autoridades municipales a nivel local, lo que también actuaría como un incentivo adicional para apoyar los sistemas de reutilización.



## **Fomentar la interoperabilidad mediante estándares y esquemas de certificación nacionales e internacionales.**

A través de la coordinación nacional e internacional, se pueden desarrollar formatos de envase, etiquetado y protocolos de limpieza interoperables. La generalización y el uso compartido de formatos, etiquetado y protocolos de limpieza también pueden proporcionar una base homogénea para las actividades de sensibilización pública y fomento de la confianza. Económicamente, esto también reduciría los costos de cumplimiento, además de garantizar la trazabilidad, la seguridad y la calidad de los productos. La mejora de los estándares y las directrices ofrece mayor certeza a las empresas sobre sus obligaciones, los costos y los recursos son más claros y, por lo tanto, también lo es la viabilidad de los modelos de negocio de reutilización. La reducción de costos, los estándares claros y la orientación técnica hacen más probable que las pymes y las empresas sociales prueben esquemas de reutilización. Los estándares podrían reforzarse mediante un esquema de certificación nacional para envases reutilizables, que podría implementarse a través de los esquemas REP. El esquema de certificación brindaría seguridad tanto a las empresas como a los consumidores, al tiempo que apoyaría la interoperabilidad en las cadenas de suministro.

## **Establecer un observatorio nacional de reutilización.**

Se requiere de un organismo neutral e independiente para la supervisión del monitoreo, la evaluación y la identificación de lecciones aprendidas. Un Observatorio de Reutilización sería el responsable de recopilar, validar y publicar datos relacionados con la reutilización, actuando como un nodo central para la formulación de políticas basadas en evidencia. Sus responsabilidades principales podrían incluir el seguimiento de los flujos financieros de los esquemas REP y la financiación pública, el monitoreo del desarrollo de infraestructura, la evaluación de las tasas de reutilización en todos los sectores y la evaluación de los impactos ambientales y sociales. El Observatorio también podría coordinarse con las autoridades locales para garantizar la coherencia y la exhaustividad de los datos. Además de la presentación de informes, el Observatorio podría facilitar el aprendizaje entre pares mediante la difusión de mejores prácticas, el apoyo a la investigación y la innovación, y la contribución al desarrollo de indicadores nacionales de reutilización.

## **Recopilar datos para fundamentar el diseño, la implementación y el perfeccionamiento de las políticas.**

Actualmente, las políticas no se basan en revisiones de evidencia transparentes. Las políticas de reutilización deben fundamentarse en datos precisos sobre los flujos de residuos actuales, las prácticas de gestión de residuos, la preparación empresarial, la capacidad de la infraestructura y la disposición y el comportamiento de los consumidores. También deben medirse los impactos sociales, incluyendo la percepción pública y la disposición a utilizar la reutilización. Las comparaciones del progreso con respecto a estos datos de referencia deben utilizarse para fundamentar la evaluación de las políticas mediante revisiones periódicas de sus resultados.

## **Alinear los sistemas de reporte entre los distintos ámbitos normativos.**

Incorporar indicadores en todos los ámbitos políticos, como por ejemplo, la REP, las políticas de economía circular y las intervenciones en materia de plásticos de un solo uso, fomentarán una cultura basada en la evidencia y garantizarán que la reutilización no se mida de forma aislada del marco más amplio de políticas sobre residuos y materiales. La incorporación de indicadores relacionados con la reutilización en los requisitos de información para los productores (posiblemente a través de la REP) proporcionaría a los gobiernos datos sobre los flujos de envases, las tasas de devolución y los impactos del ciclo de vida. La publicación transparente de estos datos mejoraría la rendición de cuentas y facilitaría la evaluación. Un conjunto mínimo de indicadores podría incluir, por ejemplo: cuota de mercado de envases reutilizables o recargables, tasa de devolución efectiva, número medio de rotaciones por unidad de envase, envases de un solo uso evitados, emisiones evitadas, cobertura territorial, inversión movilizada e incluso coste por rotación (el ciclo de un artículo reutilizable que se usa y luego se devuelve) o coste por unidad de artículos no reutilizables evitados.

## 4.5 Fomentar la participación ciudadana y la inclusión social en el diseño de políticas y sistemas de reutilización

Las prácticas informales y comunitarias de reutilización ya constituyen una base sólida para el desarrollo y la expansión de sistemas de reutilización impulsados por empresas en toda América Latina. Aprovechando estas prácticas culturales, se puede ampliar el alcance de los comportamientos de reutilización a diferentes tipos de productos y escenarios. El cambio de comportamiento se puede fomentar mediante el diseño de políticas, infraestructura de apoyo e incentivos para priorizar la reutilización como comportamiento habitual en lugar del uso único.

### La educación de las partes interesadas es fundamental para la participación.

Para que más personas se involucren de manera significativa en los debates y decisiones sobre la reutilización, es necesario un entendimiento común de qué es la reutilización y en qué se diferencia del reciclaje. Esto incluye contar con definiciones claras y consensuadas por todas las partes interesadas. La reutilización tradicional de bebidas en América Latina ofrece un ejemplo familiar para muchos, que puede aprovecharse en campañas nacionales de sensibilización y cambio de comportamiento. La educación, y el acceso equitativo a ella, es importante para todos los actores del ciclo de vida de la reutilización, desde los dueños de negocios y el público en general hasta los trabajadores informales de residuos, para que todos puedan participar plenamente en la creación conjunta de políticas.

### Utilizar enfoques inclusivos y participativos en la formulación de políticas.

Es necesario incluir diversas perspectivas en la formulación de políticas para garantizar que los impactos desproporcionados se gestionen de manera equitativa y eficaz. Esto incluye la participación de los trabajadores informales de residuos y los recicladores de base. La participación temprana durante el diseño de políticas y la consulta con todos los stakeholders pueden garantizar la rápida identificación de tensiones y trade-offs, y el acuerdo de medidas apropiadas que se pueden implementar para mitigarlas. Las consultas inclusivas son cruciales para garantizar la equidad en los impactos de las políticas y pueden fomentar la aceptación social, además de fortalecer el cumplimiento y alentar la apropiación comunitaria de las iniciativas de reutilización. Desarrollar un foro transparente donde se puedan identificar y discutir las prioridades políticas, como los objetivos sectoriales para el desarrollo de la reutilización, fomentaría la aceptación y la confianza de los stakeholders. Las prácticas inclusivas y participativas requieren el apoyo y el compromiso a largo plazo de las instituciones gubernamentales, así como garantías de que cualquier resultado de dichos procesos se utilizará de manera significativa. También se necesita apoyo adicional para garantizar el acceso equitativo a los procesos participativos, especialmente para los grupos marginados, y podría incluir la provisión de educación, traducción y servicios de guardería, por ejemplo.

### Aprovechar las habilidades y la experiencia existentes mediante el reconocimiento e integración formal de los actores informales y comunitarios en la logística de reutilización.

Los trabajadores del sector informal incluyen a los recicladores de base, cooperativas, asociaciones comunitarias y pequeños comerciantes, y se recomienda que sean reconocidos formalmente en las políticas como actores elegibles en los sistemas de reutilización. El reconocimiento formal incluiría roles claramente definidos que estos actores pueden desempeñar, tales como recolección, clasificación, almacenamiento, limpieza preliminar, operación de puntos de devolución, redistribución, reacondicionamiento, logística de última milla o educación comunitaria. Estos actores pueden desempeñar un papel importante aprovechando el conocimiento y la experiencia locales. Su inclusión equitativa puede compensar potencialmente los costos asociados con el desarrollo de nuevos sistemas e infraestructura de reutilización. Las actividades de reutilización de los recicladores de base podrían apoyarse a través de instrumentos fiscales inclusivos que incluyan criterios de elegibilidad social para el acceso a fondos, subsidios o instrumentos relacionados con la REP.

## RECOMENDACIONES A NIVEL NACIONAL

Estos grupos podrían recibir apoyo mediante la creación de asociaciones que ayuden a los recicladores de base con la defensa de sus derechos y la negociación colectiva. Cualquier instrumento fiscal podría requerir criterios de elegibilidad social integrados en su diseño e implementación para garantizar un acceso equitativo al mercado para los recicladores de base. Esto podría incluir la incorporación de objetivos de reutilización y la integración de la recarga y la reutilización inclusivos en los marcos REP. Esto requeriría monitoreo e indicadores para cuantificar los materiales reutilizables recolectados, lo que justifica el financiamiento y el apoyo a los recicladores de base, orienta las políticas, incentiva a los stakeholders y mejora los resultados de la economía circular. También se podría invertir en programas de capacitación para trabajadores informales, por ejemplo, en servicios de reparación y reacondicionamiento, lo que mejora los resultados de la reutilización y la economía circular, y proporciona ingresos adicionales. La integración de los actores informales podría incluirse en los sistemas de monitoreo, utilizando indicadores como el número de recicladores de base integrados, los ingresos generados, los acuerdos formalizados o el acceso a la protección social. Por último, las autoridades municipales pueden apoyar a los recicladores de base mediante préstamos o la creación de infraestructura legítima, segura y ambientalmente sostenible. Se trata de espacios habilitados para que recicladores de base clasifiquen, almacenen y vendan lo que han recogido, lo que permite el crecimiento de la reutilización permanente en las economías urbanas y puede fomentar la participación ciudadana y la educación.

### **Diseño de sistemas de reutilización inclusivos desde el punto de vista geográfico y social.**

Los sistemas de reutilización nacionales y municipales deben garantizar su accesibilidad más allá de las principales áreas urbanas o suburbanas, y extenderse a las comunidades rurales, algo especialmente importante dada la extensión de América Latina. Incentivar el diseño de sistemas de reutilización adaptados al contexto puede mitigar muchos problemas relacionados con la accesibilidad y ser potencialmente más rentable. Los modelos adaptados localmente pueden nutrirse de actores locales, como trabajadores informales de residuos y recicladores, datos locales sobre el comportamiento y las actitudes de los consumidores (en línea y presenciales), y la planificación espacial. Por ejemplo, promover las compras locales para asegurar el uso de esquemas de reutilización o SDDR, incluyendo infraestructura de reutilización en supermercados o centros comunitarios existentes, desarrollando unidades móviles de recarga o puntos de devolución compartidos en pueblos pequeños, lo que puede requerir apoyo financiero específico.

### **Apoyar a minoristas, pymes, iniciativas comunitarias y vendedores informales con incentivos.**

Las pymes y las iniciativas comunitarias representan la mayor parte de la reutilización en los estudios de caso analizados. Los minoristas más pequeños suelen carecer de capital o recursos iniciales para implementar esquemas de reutilización. Dado que los microempresarios, incluyendo almacenes de barrio, vendedores ambulantes y feriantes constituyen una parte importante de la economía alimentaria latinoamericana, se pueden diseñar incentivos para fomentar la reutilización. El financiamiento público y los incentivos fiscales, por ejemplo, pueden utilizarse para financiar programas de fidelización, herramientas de trazabilidad de retornos y la compra y el mantenimiento de equipos esenciales. También se pueden realizar inversiones estatales en centros de lavado compartidos en espacios comunes, permitiendo que los comerciantes participen sin incurrir en costos iniciales. Los incentivos bien diseñados pueden reducir el riesgo comercial y garantizar que los sistemas de reutilización estén diseñados para apoyar los medios de vida locales, en lugar de reemplazarlos.



## **5. Posibles soluciones a nivel regional**

Si bien el desarrollo de políticas para la reutilización se impulsa en gran medida a nivel nacional, existen varias áreas en las que la coordinación regional en toda Sudamérica puede ayudar a abordar desafíos comunes y respaldar un desarrollo de sistemas más coherente.

### **Alineación regional para reducir las inconsistencias en las fronteras.**

Incluso sin una armonización formal, una mayor coordinación entre países vecinos puede contribuir a reducir los efectos transfronterizos no deseados derivados de políticas desalineadas, como las diferencias en las regulaciones de gestión de residuos, los incentivos o las restricciones de materiales. Esto es particularmente relevante en las regiones fronterizas, donde son frecuentes los flujos de materiales, productos y el comercio informal. Alinear aspectos clave del diseño de políticas, o al menos mejorar el diálogo y el intercambio de información, puede ayudar a garantizar que los sistemas de reutilización y gestión de residuos funcionen con mayor eficacia a través de las fronteras. También existe la oportunidad de involucrar a los productores multinacionales para que adopten enfoques más coherentes de reutilización en todos los mercados, lo que contribuirá a reducir la fragmentación en el diseño de sistemas. El desarrollo y la promoción de directrices técnicas para la reutilización, como la PR3 adaptada al contexto latinoamericano, podrían ayudar a impulsar esta alineación.

### **Promover la adopción de sistemas internacionales de reutilización en el Tratado Mundial sobre los Plásticos.**

Los países sudamericanos pueden apoyar el progreso internacional en materia de reutilización abogando por su inclusión en el Tratado Mundial sobre los Plásticos como mecanismo fundamental para reducir la contaminación por plásticos. Esto incluye fomentar la adopción de objetivos globales, obligaciones de presentación de informes y estructuras de financiación que apoyen la reutilización a gran escala. A medida que surjan mecanismos de implementación del tratado, como posibles planes nacionales, procesos de la Conferencia de las Partes (COP) y posibles marcos de cumplimiento, los países sudamericanos tienen la oportunidad de influir en estos instrumentos compartiendo experiencias prácticas de diversos contextos nacionales y subnacionales. Demostrar cómo se puede impulsar la reutilización a través de diferentes vías políticas, tradiciones regulatorias y estructuras de mercado proporcionaría valiosos puntos de referencia para otras regiones y ayudaría a garantizar que cualquier mecanismo del tratado siga siendo flexible, sensible al contexto y aplicable.

### **Alineación de metodologías de medición, metas y el diseño de sistemas entre países.**

A nivel regional, existe la oportunidad de desarrollar enfoques más consistentes sobre cómo se define, mide e integra la reutilización en los marcos normativos. Esto incluye compartir metodologías para expresar objetivos, por ejemplo, en términos de tonelaje, cuota de mercado o desviación de materiales, y enfoques para incorporar la reutilización en los sistemas REP. El diálogo regional y el intercambio de conocimientos también pueden apoyar el desarrollo de puntos de referencia comunes para las cadenas de valor de la reutilización, incluidos los métodos de valoración, las estructuras de precios y los estándares mínimos de seguridad y calidad, en particular para la limpieza y la reparación. Si bien la implementación sigue siendo nacional, una mayor armonización en estas áreas fomentaría la comparabilidad, reduciría las dificultades para los productores que operan en distintos mercados y permitiría un aprendizaje más eficaz entre países.

### **Promover el diseño de sistemas inclusivos mediante la orientación y el intercambio regional.**

La colaboración regional puede contribuir a que los sistemas de reutilización se diseñen de manera que reconozcan e incluyan a los actores informales, en particular a los recicladores de base. Esto incluye compartir enfoques para medir y reconocer su contribución a la reutilización, así como modelos para integrar consideraciones sociales en el diseño de políticas, como vincular incentivos a criterios sociales o apoyar la organización colectiva. Las lecciones aprendidas de las experiencias de diferentes países, incluyendo cómo los sistemas de depósito, devolución y retorno, y los objetivos de reutilización, afectan la estructura del mercado y la participación, como también pueden contribuir a enfoques más inclusivos. Las plataformas regionales también pueden apoyar el desarrollo de capacidades y el intercambio de formación, lo que ayuda a fortalecer la capacidad de los actores informales para participar en los sistemas de reutilización a medida que estos se desarrollan.

## CONCLUSIÓN



# Conclusión

Esta investigación describe acciones específicas para abordar las principales deficiencias en materia de políticas y financiamiento que actualmente limitan la adopción de la reutilización en Sudamérica. En los países estudiados, la reutilización sigue estando poco integrada en los marcos normativos nacionales, con un uso limitado de objetivos vinculantes, escasos incentivos regulatorios directos y una continua dependencia de iniciativas voluntarias y medidas indirectas. Si bien existen elementos de reutilización, sobre todo en el sector de las bebidas y a través de prácticas locales, estos no se han traducido en enfoques coherentes a nivel sistémico. La fragmentación de las políticas, las definiciones inconsistentes y la limitada coordinación institucional han frenado el progreso, mientras que la incertidumbre en torno a las responsabilidades y los costos sigue limitando la inversión y la adopción.

Para impulsar la reutilización en Sudamérica, se requiere un enfoque más deliberado e integrado en el diseño de políticas, que refleje la realidad de los sistemas existentes. Esto incluye incorporar la reutilización de forma más explícita en los esquemas REP y las regulaciones de empaques, alinear los incentivos fiscales y abordar las barreras regulatorias en todos los sectores. Al mismo tiempo, es necesario prestar mayor atención a la inclusión social. Los recicladores de base ya desempeñan un papel fundamental en la recuperación de materiales y, en algunos casos, en actividades relacionadas con la reutilización, pero aún no reciben el reconocimiento ni el apoyo suficientes dentro de los marcos normativos. Integrar a estos actores en los sistemas de reutilización mediante el reconocimiento formal, el diseño de políticas inclusivas y el apoyo específico puede fortalecer la eficiencia del sistema y, al mismo tiempo, mejorar sus medios de vida. Un monitoreo más consistente, una asignación más clara de responsabilidades y la coordinación entre los niveles nacional y subnacional también serán importantes para facilitar la implementación.

Dada la diversidad de contextos en la región, es improbable que el progreso se impulse únicamente mediante la armonización de la normativa regional. En cambio, será fundamental fortalecer los marcos normativos nacionales, a la vez que se fomenta el aprendizaje y el intercambio entre países. Esto incluye aprovechar las prácticas de reutilización existentes, apoyar a las pymes y los sistemas comunitarios, y garantizar que los sistemas de reutilización sean accesibles en diferentes regiones geográficas y para distintos grupos socioeconómicos. Existe una clara oportunidad para ir más allá de las iniciativas piloto y avanzar hacia sistemas más estructurados e inclusivos, respaldados por directrices políticas coherentes, financiación adecuada y mecanismos de implementación adaptados a las condiciones locales.

# Referencias

*Tenga en cuenta que los estudios de caso de cada país se citan de forma independiente en sus respectivas listas de referencias (véase el Anexo 3).*

- Appelgren, S., & Bohlin, A. (2020). Harnessing the Unruly: Anthropological Contributions. In Applied Reuse Projects. *Kritisk Etnografi*, 3(2), 87–103. <https://doi.org/10.33063/diva-432451>
- Barford, A., & Ahmad, S.A. (2021). A Call for a Socially Restorative Circular Economy: Waste Pickers in the Recycled Plastics Supply Chain, in *Circular Economy and Sustainability*, Springer, 1(2), 761-782. <https://doi.org/10.1007/s43615-021-00056-7>
- Bari, Q. (2012). Scenario of solid waste reuse in Khulna city of Bangladesh. *Waste Management*. <https://doi.org/10.1016/J.WASMAN.2012.07.001>
- Carenzo, S. (2020). Contesting informality through innovation “from below”: epistemic and political challenges in a waste pickers cooperative from Buenos Aires (Argentina). *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 3(1), 441–471. <https://doi.org/10.1080/25729861.2020.1788775>
- Cook, E., Ionkova, K., Bhada-Tata, P., Yadav, S., & van Woerden, F. (2026). What a Waste 3.0: Global Snapshot of Solid Waste Management Toward Circularity until 2050. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2309-1>
- Edmond, R. and Fang, P. (2025). Circular Economy in Municipal Solid Waste Management: Innovations and Challenges for Urban Sustainability. *Journal of Environmental Protection*, 16(02), pp.35–65. <https://doi.org/10.4236/jep.2025.162003>
- Ellen MacArthur Foundation (2023). Unlocking a reuse revolution: scaling returnable packaging, from <https://content.ellenmacarthurfoundation.org/m/791a4013fead211e/original/Unlocking-a-reuse-revolution-Scaling-Returnable-Packaging.pdf>
- Ellen MacArthur Foundation (2025) Measuring reuse in the Global Commitment - A metric for products delivered through packaging reuse systems. Available at: <https://content.ellenmacarthurfoundation.org/m/b8eb408fdbdae87/original/Measuring-reuse-in-the-Global-Commitment.pdf>
- Ellen MacArthur Foundation & WWF. (2024). Making the Global Plastics Treaty work for Micro-, Small-, and Medium-sized Enterprises (MSMEs), from: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/making-the-global-plastics-treaty-work-for-micro-small-and-medium-sized>
- Eunomia (2023) Assessing Climate Impact: Reusable Systems Vs Single-use Takeaway Packaging, from <https://eunomia.eco/reports/assessing-climate-impact-reusable-systems-vs-single-use-takeaway-packaging/>
- Global Plastic Action Partnership. (2024). Hoja de Ruta de Acción para los Plásticos en Ecuador. [https://weforum.ent.box.com/s/mjilcgafrbevmaji\\_pimw5yusksqifj3](https://weforum.ent.box.com/s/mjilcgafrbevmaji_pimw5yusksqifj3)
- GPPC, Global Plastics Policy Centre. (2023). Making reuse a reality: A systems approach to tackling single-use plastic pollution. University of Portsmouth, Revolution Plastics. [https://plasticpolicy.port.ac.uk/wp-content/uploads/2023/05/Making-reuse-a-reality-report\\_GPPC.pdf](https://plasticpolicy.port.ac.uk/wp-content/uploads/2023/05/Making-reuse-a-reality-report_GPPC.pdf)
- Lanzidei, C.M. (2024) “Wastecraft and Its Multifaceted Learning in Cuba.” *Economic Anthropology*, vol.12(1) <https://doi.org/10.1002/sea2.12339>
- MPCEIP, & MAATE. (2024). Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva, from <https://www.ambienteyenergia.gob.ec/ambiente/wp-content/uploads/downloads/2024/10/Estrategia-Nacional-de-Economia-Circular-Inclusiva-ENECl.pdf>
- MPCEIP, GIZ, & USFQ. (2021). Libro Blanco de Economía Circular de Ecuador, from [https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/05/OT-44416-Libro-Blanco\\_paginas.pdf](https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/05/OT-44416-Libro-Blanco_paginas.pdf)
- Ochoa-Herrera, V., Apraex, M., Flor, D., Flores, C., Valencia, M., & Velasco, A. (2025). Comprehensive analysis of plastic regulations in Ecuador: Evaluating the path to a circular economy. *Cleaner Production Letters*, 9, 100108. <https://doi.org/10.1016/j.cpl.2025.100108>
- OECD (2016). OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2016. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264252615-en>
- OECD (2022). OECD Guidelines for Citizen Participation Processes. OECD Public Governance Reviews. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>
- OECD (2024). OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2024. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5bc65d36-en>
- Searious Business (2023). Economics of reuse for street vendors in india, from <https://zerowasteurope.eu/library/economics-of-reuse-street-vendors-india/>
- Suthar, S., Rayal, P., & Ahada, C. P. S. (2016). Role of different stakeholders in trading of reusable/recyclable urban solid waste materials: A case study. *Sustainable Cities and Society*, 22, 104–115. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2016.01.013>
- UNEP. (2018). Waste Management Outlook for Latin America and the Caribbean. United Nations Environment Programme, Latin America and the Caribbean Office. Panama City, Panama. Available at: <https://www.unep.org/resources/report/waste-management-outlook-latin-america-and-caribbean>
- Valencia, M and Saltalippi, M (2026)[Forthcoming]. Exploring Inclusive Reuse in Ecuador. GIZ, International Alliance of Waste Pickers, and RENAREC.
- Valencia, M., Soliz, M. F., & Yépez, M. (2023). Waste picking as social provisioning: The case for a fair transition to a circular economy. *Journal of Cleaner Production*, 398, 136646. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.136646>
- Viteri, J. S. (2022, March). Ecuador’s Deposit Return System for Pet Plastic Bottles – EPR – Extended Producer Responsibility. <https://eprglobalrec.org/case-study/ecuador/>

# Anexo 1: Glosario

<b>Economía Circular</b>	Una economía circular es aquella que, por diseño, es restauradora y regenerativa. Va más allá del modelo industrial de extraer, producir y desechar, y busca redefinir el crecimiento, centrándose en beneficios positivos para toda la sociedad. Se basa en tres principios: eliminar los residuos y la contaminación desde el diseño; mantener los productos y materiales en uso; y regenerar los sistemas naturales.
<b>Consumidor</b>	Se refiere a cualquier persona física que actúa con fines ajenos a su comercio, negocio o profesión.
<b>Sistemas de Devolución, Depósito y Retorno (SDDR)</b>	Un sistema en el que se aplica un recargo reembolsable a un producto para incentivar a los consumidores a devolverlo después de su uso. En la práctica, los sistemas de devolución de productos (SDP) pueden aplicarse a diversas situaciones: <ul style="list-style-type: none"><li>• Envases de bebidas de un solo uso (siempre que se fomente su devolución para su posterior reciclaje).</li><li>• Envases reutilizables para bebidas (o productos que no sean bebidas) (que fomenten su devolución para su reutilización).</li><li>• Devolución de productos sin embalaje (aunque esto no siempre implique un sistema centralizado que permita la devolución y el reembolso universales independientemente del punto de venta). En estos casos, los depósitos podrían utilizarse para cumplir con los objetivos de reutilización o reciclaje.</li></ul>
<b>Responsabilidad Extendida del Productor (REP)</b>	Un enfoque de política ambiental en el que la responsabilidad del productor sobre un producto se extiende a la etapa posterior al consumo del ciclo de vida del producto. Una política REP se caracteriza por: <ul style="list-style-type: none"><li>• el traslado de la responsabilidad (física y/o económicamente; total o parcialmente) hacia el productor y liberando a los municipios; y</li><li>• la concesión de incentivos a los productores para que tengan en cuenta las consideraciones medioambientales a la hora de diseñar sus productos.</li></ul>
<b>Gastos operativos</b>	Gastos incurridos durante el curso normal de la actividad empresarial, tales como gastos generales y administrativos, ventas y marketing, o investigación y desarrollo.
<b>Envases y embalajes</b>	Todos los productos fabricados con cualquier material y de cualquier naturaleza, destinados al envasado, protección, manipulación, entrega y presentación de mercancías, desde las materias primas hasta los productos elaborados, desde el productor hasta el usuario o el consumidor. En este informe, nos centramos en los envases de plástico.
<b>Residuos de envases</b>	Se refiere a cualquier embalaje o material de embalaje que sea residuo, con la excepción de los residuos de producción.
<b>Prevención de residuos de envases</b>	Se refiere a las medidas que se adoptan antes de que cualquier envase o material de embalaje se convierta en residuo de embalaje y que reducen la cantidad de residuos de envases, de modo que se requiera menos o ningún embalaje para contener, proteger, manipular, entregar o presentar los productos, incluidas las medidas relativas a la reutilización del embalaje y las medidas para prolongar la vida útil del embalaje antes de que se convierta en residuo.
<b>Sistemas de Gestión</b>	Entidad creada por los productores (fabricantes, importadores o distribuidores) para cumplir colectivamente con sus obligaciones de responsabilidad ampliada del productor. Estas obligaciones suelen implicar la organización de la recogida, el tratamiento, el reciclaje y la eliminación ambientalmente racional de los productos una vez que se convierten en residuos, garantizando que los productores asuman la responsabilidad de todo el ciclo de vida de sus productos.

## Anexo 1: Glosario (continuado)

<b>Reducir</b>	Incrementar la eficiencia en la fabricación o el uso de productos mediante el consumo de menos recursos naturales y materiales. Esto incluye la prevención del desperdicio de alimentos a lo largo de las cadenas de valor alimentarias, incluyendo la producción agrícola, el procesamiento, la fabricación, la distribución y el consumo.
<b>Reciclar</b>	Recuperar materiales de los residuos para su reprocesamiento en nuevos productos, materiales o sustancias, ya sea para los fines originales o para otros. Esto incluye el reprocesamiento de materia orgánica, pero no la recuperación de energía, ni el reprocesamiento en materiales destinados a combustibles o rellenos.
<b>Reciclado</b>	Se refiere a un material recuperado o desviado del flujo de residuos y reprocesado para convertirlo en un producto, material o sustancia, ya sea para su propósito original o para otros fines. Se excluyen los materiales utilizados como combustible o para operaciones de relleno.
<b>Recarga</b>	Se refiere a una operación mediante la cual un contenedor que cumple la función de envase, y que es propiedad del usuario final, consumidor, o adquirido por el usuario final en el punto de venta del distribuidor final, es llenado por el usuario final o por el distribuidor final.
<b>Estación de recarga</b>	Se refiere a un lugar donde un distribuidor final ofrece a los usuarios finales productos que se pueden comprar mediante recarga.
<b>Reutilizar</b>	Reutilizar significa utilizar un producto (o componente) varias veces en su forma original para el mismo propósito para el que fue creado.
<b>Reutilizable</b>	Productos (incluidos los envases) que se crean, diseñan y comercializan para ser utilizados varias veces con el mismo fin para el que fueron concebidos, dentro de un sistema de reutilización.
<b>Reutilizado</b>	Un componente o pieza que ha llegado al final de su vida útil y se vuelve a utilizar con mínimas o ninguna alteración física, como limpieza, ajustes menores o reparaciones.
<b>Sistemas de reutilización</b>	Los sistemas de reutilización comprenden acuerdos organizativos, técnicos o financieros que permiten la reutilización, ya sea en un sistema de circuito cerrado o abierto. En este informe, nos centramos en los sistemas de reutilización en los que los consumidores devuelven el producto usado al operador del sistema, ya sea desde su domicilio o a través de puntos de recogida. Una empresa o proveedor de servicios se encarga entonces de la limpieza y la redistribución.
<b>Rotaciones</b>	Número de usos o viajes realizados por un producto reutilizable desde su comercialización hasta su devolución para su reutilización en un sistema con vistas a su posterior comercialización (según la Decisión de Ejecución 2019/665 de la Comisión Europea). Esto puede referirse a las rotaciones potenciales, es decir, al número de usos que un producto está diseñado para realizar técnicamente, o a las rotaciones reales que un producto realiza en la práctica dentro de un contexto operativo determinado.

## Anexo 1: Glosario (fin)

<b>Tasa de retorno</b>	Porcentaje de productos reutilizables que se devuelven al punto de partida del sistema de reutilización al final de un ciclo. Cuanto mayor sea la tasa de devolución, más viable económicamente será el sistema de reutilización; sin embargo, la tasa de devolución no debe considerarse equivalente a la tasa de reutilización, ya que los artículos devueltos podrían no volver a utilizarse.
<b>Modelos de devolución y reutilización</b>	<p>En un modelo de devolución y reutilización, si bien el mecanismo y el lugar de devolución pueden variar, el usuario devuelve el producto al sistema de reutilización entre usos. Estos modelos suelen contar con una logística e infraestructura centralizadas para gestionar los productos devueltos y reincorporarlos al sistema, aunque también es posible la devolución y reutilización in situ en algunos casos (por ejemplo, en hostelería y catering).</p> <p>En un modelo de conservación y reutilización, el usuario guarda el producto entre usos y se encarga de su limpieza o preparación. Los términos «recargar» o «trae tu propio envase» son habituales en este modelo para los envases, pero la conservación y reutilización pueden aplicarse a una gama más amplia de productos. En particular, para los envases, es posible que se produzcan cambios en la logística y la infraestructura de la cadena de suministro para garantizar que los alimentos o bebidas se distribuyan de forma eficiente y eficaz en los puntos de recarga. Los servicios (por ejemplo, de limpieza) también pueden ser una opción para los usuarios, pero no necesariamente tendrían que formar parte de un sistema más amplio.</p>
<b>Envases para llevar</b>	Se refiere a envases de servicio que se llenan en puntos de venta atendidos con bebidas o alimentos listos para su preparación, envasados para su transporte y consumo inmediato en otro lugar sin necesidad de ninguna preparación adicional y que normalmente se consumen directamente del envase.
<b>Viaje</b>	Significa la transferencia de envases, desde el llenado o la carga hasta el vaciado o la descarga, como parte de una rotación o de forma independiente.
<b>Producto plástico de un solo uso</b>	Se refiere a un producto fabricado total o parcialmente con plástico que no ha sido concebido, diseñado ni comercializado para realizar, durante su vida útil, múltiples viajes o rotaciones mediante su devolución a un productor para su recarga o reutilización para el mismo propósito para el que fue concebido.
<b>Envases de un solo uso</b>	Se refiere a envases que no son reutilizables.

## Anexo 2: Herramientas normativas

Diversos instrumentos de política pueden apoyar el desarrollo y la expansión de los sistemas de reutilización. El conjunto de herramientas que se presenta a continuación reúne las medidas identificadas a través del análisis de políticas, los estudios de caso y las consultas con las partes interesadas realizadas como parte de esta investigación, tal como se presenta en la Sección 4. Los instrumentos están organizados en diferentes niveles de política para ilustrar cómo las medidas regulatorias, económicas, de mercado y de implementación pueden trabajar conjuntamente para impulsar los sistemas de reutilización. Esta lista no es exhaustiva, sino que pretende proporcionar a los responsables políticos una referencia práctica al diseñar o fortalecer marcos normativos que apoyen la reutilización.

**Tabla 2.** Herramientas normativas para la reutilización.

Nivel normativo	Instrumentos regulatorios
<p>Primario</p>	<p><b>Reconocimiento formal de la reutilización como medida de prevención</b> Establecer y plasmar en las políticas la reutilización como una forma de prevención de residuos y de eficiencia en el uso de los recursos proporciona una dirección política clara.</p> <p><b>Reconocimiento formal de los actores informales</b> Establecer y declarar en las políticas que los recicladores de base, las cooperativas, las asociaciones comunitarias y los pequeños comerciantes forman parte del sistema de reutilización. Esto puede contribuir a brindarles estatus legal, protección, funciones claras, acceso a financiación, servicios de salud, capacitación e infraestructura, entre otros.</p> <p><b>Diferenciación jurídica de responsabilidades</b> Es necesario asignar legalmente la responsabilidad de la higiene, la propiedad, la supervisión y el cumplimiento a los operadores del sistema, en lugar de a los consumidores o usuarios finales dentro de los sistemas de reutilización.</p> <p><b>Inclusión obligatoria de la reutilización en la REP.</b> El reconocimiento legal de la reutilización como una vía formal de cumplimiento dentro de los sistemas de REP, en lugar de como una actividad voluntaria o auxiliar, garantiza su adopción.</p> <p><b>Reutilización obligatoria en entornos cerrados o semicerrados.</b> Exigir legalmente opciones de reutilización en entornos cerrados como escuelas, hoteles, eventos y servicios de alimentación, mediante la regulación en lugar de la adopción voluntaria, puede ayudar a impulsar el desarrollo inicial de los mercados de reutilización.</p> <p><b>Objetivos nacionales</b> Los objetivos pueden abarcar el tonelaje, la cuota de mercado o la proporción de materiales gestionados mediante la reutilización en relación con el reciclaje o la eliminación.</p> <p><b>Definiciones oficiales</b> La reutilización, especialmente en comparación con la recarga, requiere una definición clara en las políticas, al igual que la determinación de quién es responsable de la propiedad de los contenedores reutilizables.</p>
<p>Regulador</p>	<p><b>Aceptación de envases proporcionados por el consumidor (normas de “traiga el suyo propio”)</b> Permitir explícitamente el uso de envases proporcionados por el consumidor en determinados sectores como medida regulatoria puede evitar la posible tendencia a recurrir a envases y plásticos de un solo uso.</p> <p><b>Requisitos de interoperabilidad</b> Los formatos de envase, el etiquetado y los protocolos de limpieza interoperables pueden facilitar la coordinación nacional e internacional, además de aumentar el tamaño del mercado.</p> <p><b>Reglas de etiquetado</b> Los productos reutilizables requerirán etiquetas para facilitar su correcto uso, trazabilidad y la identificación de su propiedad.</p>

## Anexo 2: Herramientas normativas (continuado)

Tabla 2 (continuado). Herramientas normativas para la reutilización.

Nivel normativo	Instrumentos regulatorios
Regulador (continuado)	<p><b>Revisión y modificación reglamentaria</b> Dado que existen sistemas de reutilización en múltiples ámbitos políticos, es necesario contar con mecanismos formales de revisión regulatoria para eliminar o actualizar las normativas obsoletas, como las relativas a la salud, la alimentación y los cosméticos, que puedan obstaculizar la reutilización.</p> <p><b>Protocolos sanitarios</b> Para cumplir con las normas de higiene, salud y seguridad preexistentes, se requieren protocolos sanitarios claros para los productos reutilizables. Esto también informa claramente a los posibles operadores de sistemas de reutilización sobre los requisitos y, por lo tanto, sobre los posibles costos.</p> <p><b>Normalización y orientación técnica específica del sector</b> Se requieren estándares para brindar a las empresas expectativas operativas claras, costos precisos y confianza. La estandarización puede adoptar la forma de guías técnicas específicas para cada sector, lo que garantiza la comprensión y el cumplimiento de las regulaciones, además de evitar riesgos legales y operativos.</p>
Económico	<p><b>Ecomodulación</b> La diferenciación de las tarifas REP puede contribuir a incentivar el diseño de productos reutilizables que generen un menor impacto ambiental.</p> <p><b>Destinar una parte fija de los ingresos de la REP a la reutilización.</b> Más allá de la eco-modulación, una proporción definida de los fondos de la REP podría reservarse específicamente para infraestructura de reutilización, proyectos piloto y desarrollo de capacidades.</p> <p><b>Redireccionamiento de fondos existentes</b> Las tasas y los gravámenes por la gestión de residuos pueden redirigirse hacia la reutilización, en lugar de destinarse únicamente al reciclaje o a la disposición final.</p> <p><b>Mecanismos de riesgo compartido y garantías de préstamos</b> Los instrumentos públicos de riesgo compartido pueden incentivar a las instituciones financieras privadas a invertir en sistemas de reutilización.</p> <p><b>Fondos de transición</b> El financiamiento público y las contribuciones de los productores, como las procedentes de las tarifas REP, pueden ayudar a desarrollar infraestructuras, apoyar la investigación y la innovación, llevar a cabo campañas de sensibilización sobre el comportamiento y garantizar una transición justa, proporcionando más apoyo a las pymes, grupos comunitarios y recicladores de base.</p> <p><b>Incentivos fiscales</b> Los impuestos pueden garantizar que los sistemas de reutilización se desarrollen más allá de los proyectos piloto y se conviertan en iniciativas a largo plazo, y pueden ayudar a apoyar a grupos o empresas más pequeñas, por ejemplo, con la adquisición y el mantenimiento de equipos esenciales.</p> <p><b>Créditos fiscales y subsidios</b> Los créditos fiscales, la reducción de los aranceles de importación para los materiales y equipos de reutilización, y las subvenciones pueden utilizarse para proporcionar inversiones iniciales en sistemas de reutilización, lo que ayuda a que la transición sea más viable.</p>

## Anexo 2: Herramientas normativas (continuado)

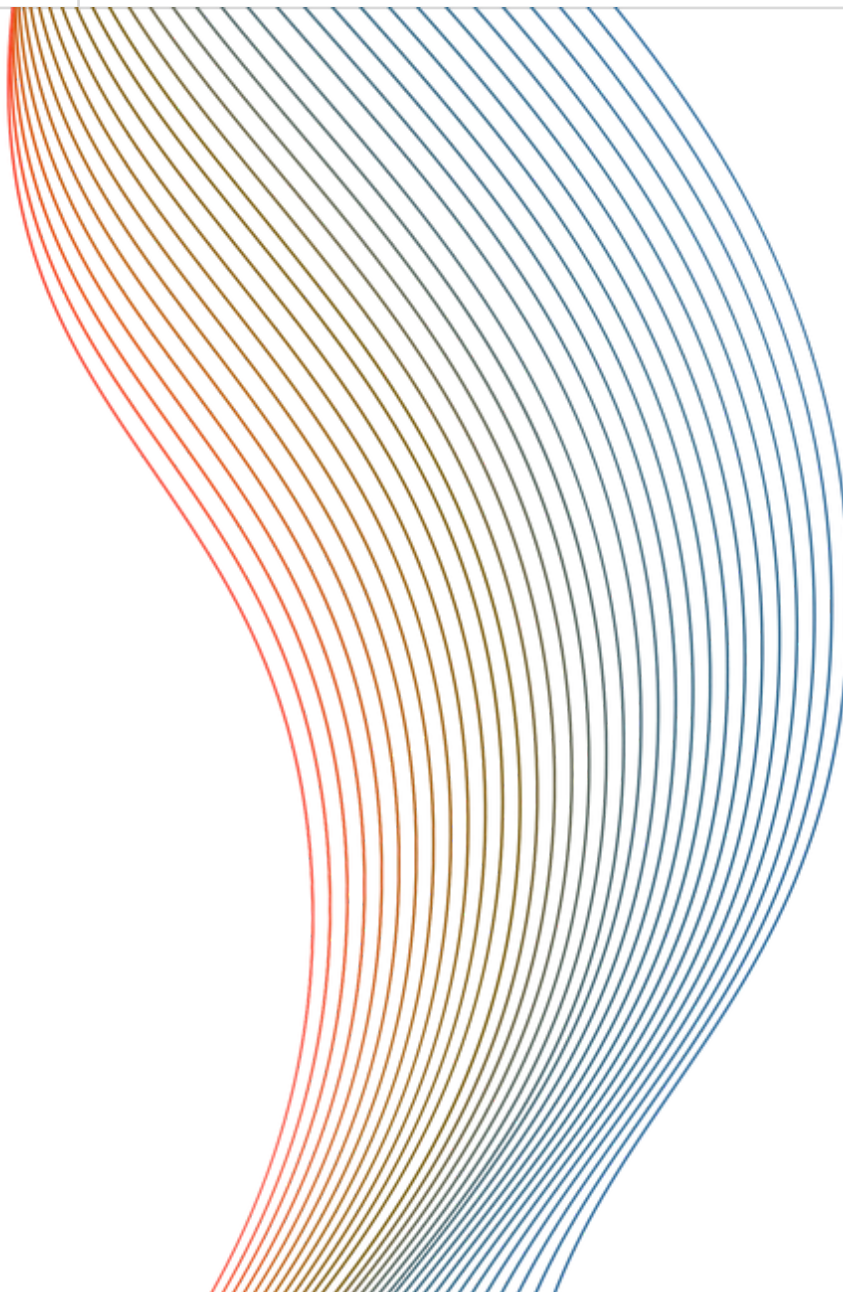
Tabla 2 (continuado). Herramientas normativas para la reutilización.

Nivel normativo	Instrumentos regulatorios
<p><b>Mercado</b></p>	<p><b>Puntos de devolución acreditados</b> El establecimiento de sistemas de acreditación para los puntos de devolución puede aumentar la confianza del consumidor al elevar los estándares de higiene, salud y seguridad, así como reducir los riesgos operativos al mejorar la comprensión y el cumplimiento de la normativa.</p> <p><b>Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) integrados en la reutilización</b> Apoyar la creación e incentivar los SDDR puede aumentar la participación en el mercado, generar confianza y optimizar las tasas de retorno.</p> <p><b>Infraestructura apoyada por el gobierno</b> La creación de infraestructuras compartidas, como instalaciones de lavado, puede reducir las barreras de participación para las pymes y los vendedores informales, y facilitar su acceso a los mercados de reutilización.</p> <p><b>Requisitos obligatorios de disponibilidad en puntos de venta</b> Los requisitos para las opciones reutilizables pueden ser obligatorios, como un espacio mínimo en los estantes de las tiendas o cuotas de disponibilidad para los envases reutilizables, que pueden funcionar como instrumentos para configurar el mercado.</p> <p><b>Contratación pública</b> La reutilización puede integrarse en las normativas de contratación pública, lo que puede aumentar el tamaño del mercado de productos reutilizables y proporcionar un apoyo significativo a los primeros usuarios.</p> <p><b>Programas piloto</b> Los proyectos piloto pueden proporcionar datos valiosos, puntos de referencia e información sobre la disposición y el comportamiento del consumidor, la preparación de la cadena de suministro, el impacto del ciclo de vida de los contenedores reutilizados, las curvas de costos, la creación de empleo, etc.</p>
<p><b>Implementación</b></p>	<p><b>Mecanismos de fiscalización y cumplimiento</b> La fiscalización es necesaria para garantizar que se cumplan las normas, pero requiere que existan sistemas de control y que los organismos reguladores cuenten con los recursos suficientes para desempeñar sus funciones.</p> <p><b>Responsabilidades institucionales</b> Para una implementación exitosa, es necesario definir de forma clara y explícita en las políticas los actores involucrados en los sistemas de reutilización, así como sus funciones y responsabilidades. Esto puede mejorar la toma de decisiones, la comunicación y la coordinación entre los participantes.</p> <p><b>Coordinación ministerial</b> Los organismos de coordinación formales que vinculan a las autoridades medioambientales, sanitarias, comerciales y municipales, para gestionar el diseño y la aplicación de las políticas de reutilización, pueden mejorar la comunicación y garantizar una mejor coordinación.</p> <p><b>Sistemas de monitoreo obligatorios</b> Se necesitan sistemas de datos obligatorios para hacer un seguimiento de las tasas de reutilización, los ciclos de retorno, los impactos ambientales y los resultados sociales. Establecer un organismo central que coordine el monitoreo y publique los datos abiertamente puede garantizar que esto suceda.</p> <p><b>Plataforma nacional para escalar y replicar iniciativas locales de reutilización.</b> La creación de una plataforma a nivel nacional puede ayudar a consolidar, estandarizar y escalar las acciones de reutilización municipal.</p>

## Anexo 2: Herramientas normativas (fin)

**Tabla 2 (fin).** Herramientas normativas para la reutilización.

Nivel normativo	Instrumentos regulatorios
Implementación	<p><b>Revisión periódica</b>                      Establecer periodos para revisar las políticas garantiza que sean flexibles y estén basadas en evidencia. Revisar las metas, estándares e instrumentos a la luz de los datos de monitoreo, el desempeño y la eficacia puede ayudar a abordar impactos no deseados, incorporar avances tecnológicos y mantener la relevancia política.</p> <p><b>Observatorios de reutilización u organismos de supervisión independientes</b>                      Una institución dedicada a centralizar el aprendizaje, la evaluación, la transparencia y el perfeccionamiento de políticas basadas en la evidencia puede mejorar los sistemas de reutilización.</p> <p><b>Hojas de ruta</b>                      Las hojas de ruta funcionan como documentos estratégicos integrales que definen las expectativas y la transparencia para el gobierno, la industria y la sociedad civil. El proceso de elaboración de estas hojas de ruta garantiza que las partes interesadas en la reutilización estén alineadas y apoyen las políticas de reutilización.</p>



# Anexo 3: Preguntas de la entrevista y codificación

## Preguntas de entrevista semiestructuradas

Las entrevistas realizadas para esta investigación fueron semiestructuradas, diseñadas para guiar la conversación y, al mismo tiempo, permitir profundizar en los temas a medida que surgían. Por lo tanto, el conjunto de preguntas que se presenta en este anexo constituye un marco orientativo, no un guion rígido. En la práctica, las entrevistas a menudo exploraron temas adicionales planteados por los participantes, lo que refleja la naturaleza iterativa y adaptativa de la investigación. Este enfoque nos permitió captar perspectivas tanto esperadas como imprevistas sobre el diseño y la implementación de las políticas de reutilización.

Categoría	Pregunta
Reconfirmación del consentimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Está de acuerdo en continuar con esta entrevista grabada?</li> </ul>
Datos demográficos	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Podría describir su función y la participación de su organización en los sistemas de reutilización?</li> <li>¿Conoces los objetivos específicos de reutilización que existen en tu país?</li> </ul>
Panorama de las políticas de reutilización en el país del estudio de caso	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué opinas del panorama político en [país del estudio de caso] y cómo facilita la reutilización?</li> <li>¿Cuál crees que fue el principal motor del desarrollo de políticas en torno a la reutilización?</li> <li>¿Qué ha causado conflictos/problemas y cómo podría el entorno regulatorio ayudar a superarlos?</li> <li>¿Existen lagunas en las políticas actuales que deban abordarse para mejorar la eficacia de la normativa sobre reutilización?</li> <li>¿Quién debe cubrir esos costos económicos?</li> <li>¿O cómo facilita el marco regulatorio la cobertura de estos costos? Si es que la facilita...</li> <li>¿Debería el gobierno financiar infraestructura compartida, etc., como ejemplo de apoyo político, etc.?</li> </ul>
Diseño de políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Según su experiencia, ¿cree que las políticas de reutilización deberían integrarse en los sistemas de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), o serían más eficaces las regulaciones independientes para la reutilización a la hora de alcanzar los objetivos de reutilización?</li> <li>¿Existen elementos de diseño específicos en las normativas de reutilización o en el panorama político más amplio que hayan tenido un éxito particular o hayan resultado problemáticos?</li> <li>¿Qué otras políticas (más allá de la legislación específica sobre reutilización) han apoyado la reutilización?</li> <li>¿Está familiarizado con el diseño de la política y el proceso que se siguió para incluir la reutilización en la legislación nacional?</li> <li>¿Se le consultó a usted o a otros profesionales de su sector durante el proceso de diseño de la política?</li> </ul>
Implementación y adaptación	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cómo evaluaría la eficacia general de las normativas de reutilización para lograr los resultados previstos? / ¿Cree que las políticas de reutilización están funcionando?</li> <li>¿El diseño de la normativa sobre reutilización se ajusta bien a la realidad de su implementación? (p. ej., viabilidad, capacidad de los stakeholders)</li> <li>¿Cómo han tenido que cambiar las empresas de [país] en respuesta a los requisitos de las normativas relacionadas con la reutilización? (p. ej., cambios en las cadenas de suministro, las alianzas o la infraestructura)</li> <li>¿Se ha brindado suficiente apoyo a las pequeñas y medianas empresas para que se adapten y cumplan con los requisitos de reutilización de la política?</li> <li>¿Ha habido alguna consecuencia no deseada como resultado de la normativa sobre reutilización?</li> </ul>
Cierre de entrevista	<ul style="list-style-type: none"> <li>En resumen, ¿cuáles diría usted que son los tres principales factores que debería tener un conjunto de regulaciones para apoyar la reutilización y garantizar así la eficacia de las políticas de reutilización?</li> <li>¿Existen lecciones aprendidas de otros países que puedan mejorar la eficacia de las políticas de reutilización en su país?</li> <li>¿Tienes alguna pregunta?</li> <li>¿Podría recomendarnos a alguna otra persona que debamos entrevistar como parte de esta investigación?</li> </ul>

# Anexo 3: Preguntas de la entrevista y codificación

## Marco de codificación

Una vez anonimadas, las transcripciones se codificaron según estos temas para identificar hallazgos consistentes, resaltar áreas de divergencia y orientar un análisis más profundo. Por lo tanto, este marco refleja tanto las líneas de investigación planificadas como las cuestiones que los entrevistados plantearon en la práctica.

La leyenda: ID = ID del participante

Esferas prioritarias	Pregunta de entrevista (parafraseada)	Guía	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	Síntesis (descripción de datos y hallazgos de los casos de estudio)
Datos demográficos	¿Podría describir su función y la participación de su organización en los sistemas de reutilización?	<i>Seleccione el rol en el menú desplegable.</i>							
		<i>Otros puntos de interés</i>							
Panorama político	¿Qué opinas del panorama político en [país del estudio de caso] y cómo facilita la reutilización?	<i>Sentimiento general</i>							
		<i>Otros comentarios, observaciones en bullet points</i>							
	¿Cuál crees que fue el principal motor del desarrollo de políticas en torno a la reutilización?	<i>Seleccione una respuesta</i>							
		<i>Otros comentarios, observaciones en bullet points</i>							
	¿Qué ha provocado el conflicto/los problemas?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Cómo podría el entorno regulatorio ayudar a superar estos obstáculos?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
¿Cuáles son las deficiencias de las políticas actuales?	<i>Responda en bullet points</i>								
Diseño de políticas	¿Cree que las políticas de reutilización deberían integrarse en los sistemas REP, o serían más eficaces las regulaciones independientes para la reutilización a la hora de alcanzar los objetivos de reutilización?	<i>Seleccione una respuesta</i>							
		<i>Otros comentarios, observaciones en bullet points</i>							
	En cuanto al diseño de políticas, ¿qué resultó exitoso?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							

# Anexo 3: Preguntas de la entrevista y codificación (continuado)

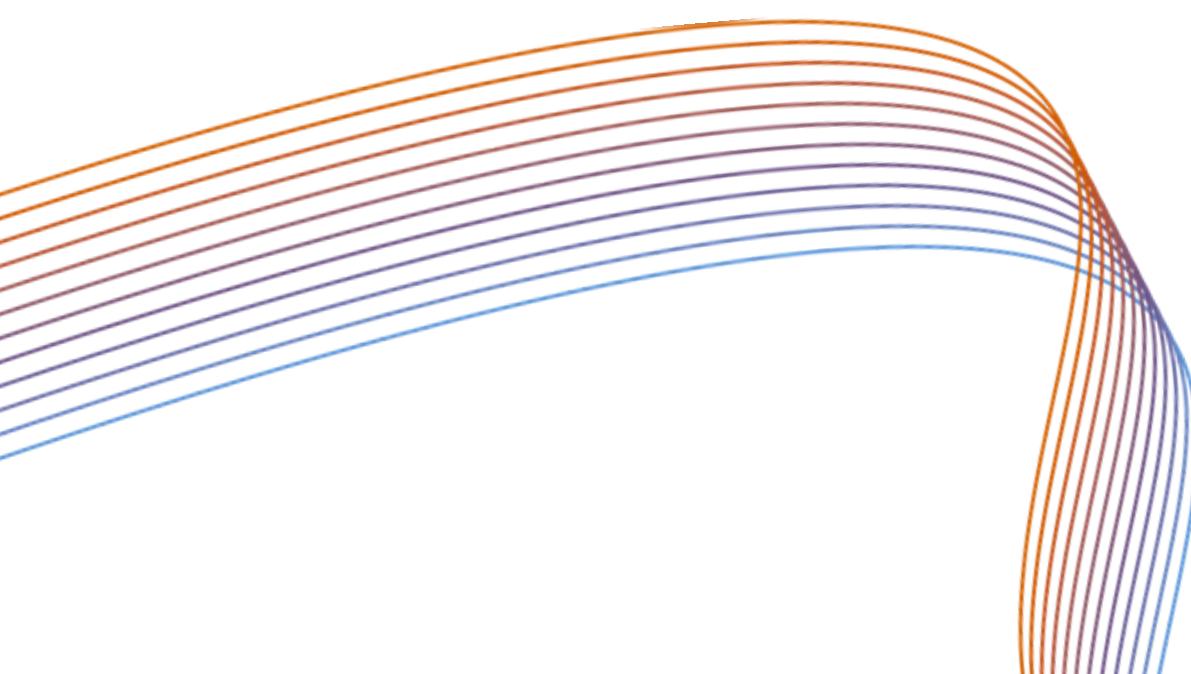
## Marco de codificación (continuado)

Esferas prioritarias	Pregunta de entrevista (parafraseada)	Guía	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	Síntesis (descripción de datos y hallazgos de los casos de estudio)
Diseño de políticas (continuado)	¿Qué resultó problemático en el diseño de políticas?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Qué otras políticas apoyaban la reutilización?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Cómo se diseñó la política?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿A quién se consultó en el diseño de las políticas?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	Observaciones clave sobre financiamiento o mecanismos para la prestación de servicios financieros.	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
Implementación y adaptación	¿Crees que la política de reutilización está teniendo éxito?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Cómo han reaccionado las partes interesadas ante esta política?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Cómo han tenido que cambiar las empresas en respuesta a las exigencias de las normativas?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Se ha brindado suficiente apoyo a las pequeñas y medianas empresas para que se adapten y cumplan con los requisitos de reutilización de la política?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Ha habido alguna consecuencia no deseada como resultado de la normativa sobre reutilización?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Qué ayudará a las empresas a implementar/adaptarse?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							

# Anexo 3: Preguntas de la entrevista y codificación (fin)

## Marco de codificación (fin)

Esferas prioritarias	Pregunta de entrevista (parafraseada)	Guía	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	[ID]	Síntesis (descripción de datos y hallazgos de los casos de estudio)
Cierre de entrevista	¿Cuáles son los tres principales factores que facilitan la reutilización? (Facilitador 1)	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Cuáles son los tres principales factores que facilitan la reutilización? (Facilitador 2)	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Cuáles son los tres principales factores que facilitan la reutilización? (Facilitador 3)	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
	¿Existen lecciones aprendidas de otros países que puedan mejorar la eficacia de las políticas de reutilización en su país?	<i>Observaciones en bullet points, pero resaltadas en el documento de la entrevista</i>							
Análisis y síntesis	¿Menciona el entrevistado alguna iniciativa regional o transfronteriza, por ejemplo, PPWR?	<i>Seleccione una respuesta</i>							
		<i>Por favor, enumere</i>							
	Tras reflexionar sobre ello, ¿a quién consideraba el entrevistado más importante para impulsar la reutilización: a la industria o al gobierno?	<i>Seleccione una respuesta</i>							
		<i>Por favor, detalle</i>							



## Anexo 4: Estudios de caso por país

Este anexo presenta estudios de caso detallados de los cuatro países seleccionados, que ofrecen información exhaustiva sobre sus enfoques, desafíos y logros. Estos estudios de caso ilustran cómo los diferentes contextos nacionales influyen en la implementación de políticas e iniciativas clave, brindando valiosas lecciones y comparaciones sobre el diseño y la implementación de políticas de reutilización.

### Annex 4A: Política de reutilización en Argentina

#### 1. Contexto de reutilización

Argentina se encuentra rezagada con respecto a sus vecinos regionales y las tendencias globales en materia de reutilización de plásticos. Esto se debe a la falta de políticas nacionales y a la escasa voluntad política para impulsar el cambio. Sin embargo, a pesar de ello, existen ejemplos de reutilización de plásticos entre empresas privadas y ONG. En algunas ciudades y provincias, especialmente en Buenos Aires, las regulaciones de economía circular que prohíben ciertos plásticos de un solo uso están impulsando el cambio. De manera informal, el reciclaje está muy extendido y la reutilización está arraigada culturalmente, sobre todo entre los hogares de bajos ingresos y en las prácticas históricas de reutilización de envases de bebidas, en particular de cerveza y agua con gas.

Los entrevistados\* reconocieron que existen muchas barreras y que las políticas nacionales son esenciales para impulsar cualquier desarrollo futuro de los planes de reutilización. Empresas privadas y ONG han intentado colaborar con los responsables políticos, y aunque algunos organismos gubernamentales nacionales pueden estar empezando a involucrarse, el progreso sigue siendo lento.

*"No tenemos políticas para nada."*

**Empresa de reutilización, P35**

*"Bueno, para mí está muy claro. Hoy en día, sin regulación, todos los esfuerzos son limitados, casi inexistentes."*

**Empresa de Economía Circular, P52**

*"...cuando hablamos de la REP, todos sabemos que no hay manera de implementar una política localizada. Debe ser nacional, porque de lo contrario no funcionará... Con los residuos de envases, la situación es más compleja, ya que los productos atraviesan fronteras y límites internos, por lo que no funcionará a nivel local. Por lo tanto, cualquier plan de reutilización dentro de una normativa de REP debe ser nacional. De lo contrario, no se llevará a cabo."*

**Circular economy company, P52**

\*Cabe señalar que solo se pudo obtener la participación de tres personas para las entrevistas, por lo que la base de evidencia para este estudio es limitada.

#### Historia de reutilización

Al no existir una política nacional al respecto, los sistemas de reutilización están fragmentados y son limitados. Sin embargo, la reutilización informal es habitual en el sector de las bebidas y entre los hogares de bajos ingresos. Es común encontrar botellas de vidrio reutilizables para cerveza, refrescos y agua con gas, que se devuelven a las tiendas (mediante SDDR, llamados envases retornables), a través de la recogida en domicilios o en estaciones de recarga de barrio (GrassRoots Recycling Network, s.f.; Gohar, 2014).

## Anexo 4A: Estudios de caso por país

### Argentina

Entre los hogares de bajos ingresos, la reutilización de envases es común, pero con el auge de los envases desechables, esta práctica ha disminuido (GrassRoots Recycling Network, s.f.). Los entrevistados señalaron que el aumento de los costos ha frenado la adopción de programas de recarga y reutilización, y que el comportamiento del consumidor ha cambiado debido a los plásticos de un solo uso.

*"...si no tienes dinero para comer bien, no vas a comprar un producto reutilizable."*

**Empresa de reutilización, P35**

*"...la conveniencia y el bajo costo de los materiales más nuevos en los últimos 30-40 años han cambiado los hábitos de los consumidores y las cadenas de valor"*

**Empresa de Economía Circular, P52**

### Estructura del sistema de reutilización

Dado que la política de reutilización de Argentina está poco desarrollada, actualmente se prioriza el reciclaje sobre la reutilización, actividad que llevan a cabo las cooperativas de recicladores de base. Cooperativas como FACCyR (Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores) cuentan con aproximadamente 18.000 trabajadores que recuperan 150 t/día de material reciclable (Carenzo y Sorroche, 2021).

Los entrevistados señalaron que, culturalmente, se hace mucho hincapié en la recogida frecuente de residuos, y que los gobiernos anteriores estuvieron muy influenciados por las cooperativas, lo que las convierte en un actor clave con el que colaborar. Sin embargo, los sistemas actuales de gestión de residuos se perciben como caros e ineficientes, lo que podría impedir que la industria participe en futuros programas de reutilización.

*"...las empresas dicen: 'Sí, estamos encantados de implementar un sistema privado para la gestión de los residuos de envases, pero no pagaremos el coste que ustedes pagan porque su sistema es muy caro!'"*

**Empresa de Economía Circular, P52**

La única política nacional y sistema de reutilización, que utiliza la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), proviene de la Ley 27.279 de 1991, para la recolección y reutilización de envases fitosanitarios (de plantas y productos vegetales) y envases agroquímicos (Ronda et al., 2021). Los entrevistados manifestaron que el monitoreo de este sistema, así como de los sistemas de reciclaje a nivel nacional, es deficiente, inexistente, ya no está disponible públicamente o está desactualizado. Sin embargo, existen algunos datos de reciclaje para las leyes locales de algunas ciudades que exigen la presentación de informes anuales sobre gestión de residuos (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Ministerio de Ambiente y Espacio Público, 2008).

*"...no existen datos oficiales sobre el reciclaje de latas o plástico. Por ejemplo, los datos sobre el reciclaje de plástico provienen de las cámaras de plástico y los últimos datos oficiales que tenemos son de 2011... Y actualmente no contamos con un sistema de trazabilidad y, si bien la ley se aplica en algunas provincias, no tenemos cifras exactas sobre la cantidad de envases de agroquímicos que se comercializan. Desconozco la expresión. Conocemos algunos porcentajes de reciclaje, pero no son ideales porque necesitamos una base de referencia. No contamos con una base de referencia para los envases en general. Y este es un problema muy grave."*

**ONG, P61**

## Anexo 4A: Estudios de caso por país

### Argentina

Varias provincias y ciudades importantes como Buenos Aires, Neuquén, Chubut, Río Negro y ciudades como Rosario, Villa Gesell, Bariloche han implementado sus propias prohibiciones de PUSU (Agencia de Protección Ambiental, 2018). Buenos Aires parece ser la más activa en la aprobación de legislación relevante para la reutilización; sin embargo, el reciclaje parece mantener un enfoque prioritario, ya que la capacidad de reciclaje de la ciudad se duplicó entre 2016 y 2019 (Gunderson, 2023). La ciudad ha llevado a cabo campañas de concientización y educación pública para reducir los plásticos de un solo uso, ha trabajado con industrias específicas, como panaderías, para reducir el uso de bolsas de plástico y ha promovido sistemas de depósito y reembolso para plásticos (Ellen MacArthur Foundation, 2021). En 2021, Buenos Aires también lanzó “The Circular Economy Network”, que reúne a más de 300 actores de los sectores público y privado para promover la reutilización en diversas industrias y el consumo responsable (Gunderson, 2023).

De forma independiente, algunas empresas del sector privado han implementado diferentes planes para reducir el uso de plástico. Por ejemplo, Carrefour, la cadena de supermercados, se propone que el 100% de sus envases sean reutilizables, reciclables o compostables para 2025, está eliminando gradualmente las pajitas de plástico de un solo uso y promoviendo productos reutilizables en sus tiendas (Carrefour Argentina, 2023). La empresa B-Corp Unplastify, dedicada a la reducción del uso de plásticos, ha colaborado con Aeropuertos Argentina, empresa gestora de aeropuertos, y entre marzo de 2023 y diciembre de 2024, el uso de plásticos de un solo uso en las terminales aeroportuarias se redujo en un 28% (Reynoso, 2024). A pesar de estos buenos ejemplos, los entrevistados mencionaron que la falta de incentivos, los altos costos de implementación, la logística inversa compleja y los plásticos de un solo uso más económicos impiden que las empresas amplíen sus sistemas de reutilización, que suelen ser pequeños y voluntarios.

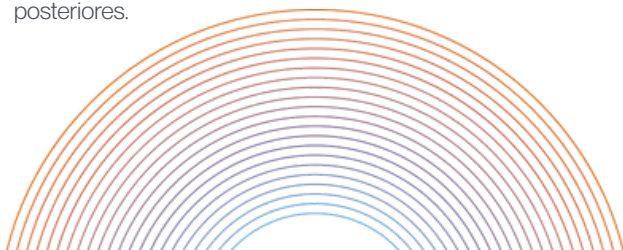
### Evolución del panorama político, incluidos los factores impulsores regionales

En Argentina aún no existe una política nacional de reutilización. Según los entrevistados, en los últimos 20 años se han realizado intentos por establecer políticas de reutilización, pero estos se han visto bloqueados por la presión de la industria y los desacuerdos sobre su implementación entre las partes interesadas. Más recientemente, los entrevistados indicaron que algunas empresas han intentado colaborar con organismos gubernamentales para desarrollar políticas, pero dicha colaboración ha sido lenta, ya que los organismos gubernamentales pertinentes carecen de fondos suficientes y capacidad para invertir. Impulsado por las acciones emprendidas por países vecinos como Chile y por representantes gubernamentales progresistas apoyados por diversos sectores, el gobierno argentino ha intentado introducir nueva legislación, como la Ley n.º 27279, Requisitos Mínimos para la Gestión de Residuos de Envases, y una propuesta de Ley de Presupuesto Mínimo para la Reducción Progresiva del Uso de Productos Plásticos de Un Solo Uso para la Protección del Medio Ambiente. Sin embargo, hasta el momento, estas leyes no han sido aprobadas (Valpak, 2023; Besada et al., 2024). En 2021, el gobierno elaboró una Estrategia Nacional para el Consumo y la Producción Sostenibles, que delineó un enfoque de economía circular y puso énfasis en “recopilar datos sobre el reciclaje de plásticos, invertir en nuevas tecnologías de reutilización y reciclaje, y crear un sello de certificación para productos reciclables” (Rodríguez-Meza, Romero-Perdomo y González-Curbelo, 2025, p. 9).

### Las políticas nacionales vigentes incluyen:

**La Ley 25.916 de 2004** tiene como objetivo reducir la cantidad de residuos que llegan a la etapa de disposición final y fomenta la reutilización dentro del hogar, pero no incluye directrices ni detalles para su implementación (Honorable Congreso de la Nación Argentina, s.f.). Además, exige a la autoridad competente que promueva la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos (Honorable Congreso de la Nación Argentina, s.f., Capítulo VII). Sin embargo, no proporciona detalles ni información sobre la implementación de estos programas.

**La Resolución 407/19 de 2019**, cuyo objetivo era abordar el impacto de los residuos plásticos y los microplásticos en el medio ambiente, establecía directrices para una mejor gestión de los plásticos a lo largo de su ciclo de vida. Dichas directrices serían elaboradas y dirigidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. La resolución menciona el uso de enfoques de economía circular para promover la reutilización de plásticos, pero no especifica que estos se incluirán en las directrices posteriores.



# Anexo 4A: Estudios de caso por país

## Argentina

**La Ley 27.602 de 2019** prohíbe la producción, importación y comercialización de microesferas añadidas intencionalmente en cosméticos y productos de higiene bucal.

**La Resolución 19/2020** (Parques Nacionales) prohíbe todos los plásticos de un solo uso en los parques nacionales e incluye todas las categorías (consumo masivo, servicios, hoteles y restaurantes, comercio minorista, textiles, empresas de procesamiento, salud).

**La Resolución 290/202 de 2021**, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, busca mejorar los sistemas de recolección de residuos, impulsar el reciclaje y reducir la generación de desechos mediante un enfoque de economía circular e igualdad de género (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2021). Sin embargo, no exige directamente el establecimiento de sistemas de reutilización, sino que solo menciona la reutilización de desechos para evitar la extracción de nuevos materiales naturales (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2021). Asimismo, estableció el Programa Nacional para Fortalecer la Economía Circular, Inclusiva, Comunitaria y Local "PRECICLO".

Existen políticas de reutilización a nivel provincial, que abarcan al menos la mitad de las provincias argentinas, desde Córdoba, Neuquén y Chubut hasta Río Negro. Además, existen 97 normativas municipales vigentes en municipios autónomos como Buenos Aires, Rosario, Villa Gesell y Bariloche (Redacción Clarín, 2016; Agencia de Protección Ambiental, 2018; Besada et al., 2024). Estas políticas tienden a centrarse en la reducción del consumo de plásticos de un solo uso, principalmente mediante la prohibición de estos productos, como bolsas y pajitas (C40 Cities, 2019; Ellen MacArthur Foundation, 2021). Muchas de estas políticas y normativas son similares, por lo que, para los fines de este estudio, solo se analizarán en detalle las de Buenos Aires.

### Políticas en Buenos Aires:

**La Ley 1854 de 2006 (Ley Basura Cero)** de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su normativa asociada incorporan la reutilización como objetivo, en particular mediante: la promoción de envases retornables, la recolección diferenciada de residuos para su reutilización y reciclaje, y la priorización de productos reutilizados y reciclados en la contratación pública. Además, a través de programas de sensibilización pública, la ley fomenta la promoción de productos más duraderos y reutilizables, el cambio de comportamiento, destacando los beneficios de la separación en origen, el reciclaje y la reutilización, un enfoque gradual para la sustitución de envases de un solo uso por envases retornables y establece la responsabilidad de las empresas de recolectarlos por separado (Lubertino, 2012).

La ley también establece un marco de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) que promueve la reutilización. Por ejemplo, los artículos 11 y 17 asignan a los productores, importadores y distribuidores la responsabilidad de diseñar productos reutilizables, reciclables o compostables, y de asumir el costo de la gestión de los residuos generados por sus productos, incluso mediante sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR).

**La Ley 13868 de 2008**, aplicable a la provincia de Buenos Aires, prohibió el uso de bolsas de polietileno y otros plásticos comunes para el transporte de productos. Otorgó a los comerciantes un plazo para sustituir las bolsas de plástico por alternativas y exigió a las autoridades competentes la realización de campañas educativas. Sin embargo, se ha observado que existen algunas excepciones a estas normas en el caso de bolsas de plástico desechables utilizadas por razones sanitarias para productos alimenticios frescos (Besada et al., 2024).

**La Ley 3147 de 2009**, para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece la eliminación gradual de las bolsas de plástico convencionales en el sector minorista y exige que todas las bolsas no biodegradables sean reemplazadas por alternativas biodegradables en un plazo de 2 a 5 años. Un decreto posterior, **el 180/2012**, designa a la Agencia de Protección Ambiental (APRA) como la autoridad encargada de su aplicación, responsable de elaborar y difundir los planes de implementación.

# Anexo 4A: Estudios de caso por país

## Argentina

Posteriormente, **la Resolución 155/APRA/2012** estableció el Plan para la Reducción de Bolsas y la Sustitución de Sobres No Biodegradables. Dicho plan establece un calendario de sustitución y prohíbe ciertos tipos de bolsas de plástico, centrándose en la reducción de envases de un solo uso y en la promoción de alternativas como los materiales reutilizables o biodegradables.

**La Resolución 341/APrA/2016** prohibió formalmente las bolsas de plástico de un solo uso en supermercados y establecimientos de comida de autoservicio, otorgando a la Ley 3147 medidas de aplicación específicas y un alcance más estricto. Esta medida estuvo acompañada de campañas de sensibilización y cambio de comportamiento para promover el uso de bolsas reutilizables.

**La Resolución 2019-816**, para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prohibió las pajitas de plástico de un solo uso en establecimientos como lugares de eventos públicos, hoteles, centros comerciales, etc. Inicialmente, prohibió ofrecer o colocar pajitas de plástico de un solo uso a la vista del cliente, y después de 6 meses, se prohibió por completo el uso, la distribución y la venta de pajitas de PUSU.

La resolución también buscaba promover una mayor reutilización y sustitución de los plásticos de un solo uso en el futuro, con el objetivo de eliminar gradualmente otros plásticos de un solo uso utilizados en establecimientos de alimentación. Asimismo, impulsó intervenciones en los sistemas de producción y consumo, así como diseños para la reutilización o diseños elaborados con material reciclado.

## 2. Diseño y proceso de políticas

### Proceso de diseño de políticas

El artículo 41 de la Constitución Nacional de Argentina sienta las bases para una política que aborde la contaminación y la reutilización de plásticos, al declarar que un medio ambiente sano es un derecho, donde la naturaleza debe ser protegida y conservada, y obliga a tomar medidas para reparar cualquier daño ambiental (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1995). En los casos en que existen políticas relacionadas con el plástico y los residuos plásticos, estas han evolucionado con el tiempo en respuesta a los Acuerdos Ambientales Multilaterales. Por ejemplo, el Convenio de Basilea de 1991 sobre desechos peligrosos dio lugar a la Ley Nacional 23922 de 1991 sobre desechos peligrosos. Esto se debe a que la Constitución Nacional de Argentina prioriza los acuerdos multilaterales ratificados sobre las leyes nacionales (Ronda et al., 2021). A pesar de ello, un entrevistado indicó que el gobierno considera los avances internacionales como tendencias que no necesariamente deben seguirse.

*“Consideramos la política ambiental como, no sé, una moda pasajera, algo que viene de Europa y que no afecta nuestra vida ni a la población vulnerable. Y siempre, por ejemplo, quienes tomaban las decisiones provenían de otros ámbitos y nunca fueron profesionales científicos ni ambientales, y el ministerio de medio ambiente siempre fue un departamento pequeño y pobre dentro del gobierno nacional. Y las corporaciones se aprovechan de eso.”*

**ONG, P61**

# Anexo 4A: Estudios de caso por país

## Argentina

**Tabla 4.** Políticas primarias relacionadas con la reutilización en Argentina.

Normativa	Año	Pertinencia
Ley N° 23.922	1991	Normativa sobre residuos peligrosos que regula el movimiento de residuos plásticos.
Ley N° 25.675	2002	Establece los estándares mínimos para lograr una gestión sostenible del medio ambiente, utilizando los principios de precaución, responsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, sostenibilidad y cooperación.
Ley N° 25.916	2004	Establece los requisitos mínimos nacionales para la gestión de residuos domésticos, fomentando la reutilización.
Resolución 407/19	2019	Su objetivo es abordar el impacto de los residuos plásticos y los microplásticos en el medio ambiente, mediante el establecimiento de directrices para la gestión de residuos.
Ley N° 27.602	2019	Prohíbe el uso de microperlas en cosméticos y productos de higiene bucal.
Resolución 19/2020	2020	Prohíbe los plásticos de un solo uso en los parques nacionales.
Resolución 290/202	2021	Su objetivo es mejorar los sistemas de recogida de residuos mediante un enfoque de economía circular.
Estrategia Nacional para el Consumo y la Producción Sostenibles	2021	Describe un enfoque de economía circular y hace hincapié en la inversión en nuevas tecnologías de reutilización.

Las políticas relativas a los residuos de envases, REP y los SRDD, se han presentado y debatido en el Congreso argentino en múltiples ocasiones desde 1999, lo que se atribuye en parte al deseo de reducir los costos de gestión de residuos para el Estado. Sin embargo, el progreso se ha estancado debido a conflictos sobre quién debe financiar y cómo se utilizarán los fondos, si los sistemas de REP deben ser estatales, independientes o mixtos, y cuál debería ser el papel de los recicladores de base en dicho sistema (Schamber y Bon, 2022).

El diseño de políticas se ha visto influenciado tanto positiva como negativamente por el lobby empresarial. Por ejemplo, los desacuerdos entre los fabricantes de plásticos y las empresas que utilizan sus productos sobre quién debe pagar en los sistemas REP, dieron lugar a actividades de lobby y al estancamiento de las negociaciones en el Congreso (Schamber y Bon, 2022). Más recientemente, las tendencias globales en la reutilización de plásticos, así como los objetivos de sostenibilidad más amplios, están impulsando a las grandes empresas multinacionales a presionar para que se produzcan cambios en las políticas.

*"...en el congreso nacional, fue muy difícil avanzar con la REP debido al lobby de las corporaciones"*

**ONG, P61**

## Anexo 4A: Estudios de caso por país

### Argentina

Incluso cuando los stakeholders intentan colaborar con los responsables políticos para diseñar sistemas de reutilización, el progreso se ha visto obstaculizado por la falta de voluntad política, ya que los gobiernos recientes han priorizado la desregulación del mercado y se han centrado en el crecimiento económico. Un ejemplo de ello ocurrió en enero de 2025, cuando un decreto revocó las prohibiciones a la importación de sustancias peligrosas, lo que significaba que los residuos plásticos podrían importarse (Pellettieri, 2025). Además, la falta de inversión en los organismos gubernamentales y reguladores pertinentes les ha impedido participar en la formulación de políticas.

*"...nuestro nuevo presidente está tratando de reducir el dinero que le dan al estado. Así que estas grandes administraciones como la ANMAT [Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Dispositivos Médicos] no tendrán dinero, no tendrán personal... Acudimos a la ANMAT con una especie de protocolo que nos pareció razonable para que comenzaran a trabajar en él... Hicimos una presentación, fuimos al Congreso con eso, y no recibimos nada. Ninguna respuesta, absolutamente nada."*

**Empresa de reutilización, P35**

*"...el ministerio de medio ambiente siempre ha sido un área pequeña y pobre dentro del gobierno nacional. Y las corporaciones se aprovechan de eso."*

**ONG, P61**

Las políticas de reutilización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires surgieron gracias a su condición de entidad autónoma con sus propias autoridades y gobierno. Estas políticas se iniciaron con debates en 2002, tras el reconocimiento legal de los recicladores de base como parte de los sistemas de gestión de desechos y, posteriormente, las cuestiones relativas a la financiación de dichos sistemas. A partir de ahí, se llevaron a cabo debates con múltiples actores, entre ellos autoridades gubernamentales, empresas y ONG, y fueron precedidos por iniciativas ciudadanas y compromisos empresariales voluntarios (C40 Cities, 2019; Schamber y Bon, 2022).

### Process of policy design

Todavía no existen fondos a nivel nacional para apoyar la reutilización del plástico, lo que está frenando el desarrollo de los sistemas de reutilización.

Los entrevistados señalaron que el apoyo financiero o los incentivos son vitales para ampliar la reutilización de plásticos debido a: los costos asociados con la implementación inicial de sistemas de reutilización, la complejidad de la logística inversa y la competencia de los PUSU más económicos y convenientes. Los entrevistados sugirieron un impuesto a los plásticos, junto con la prohibición de los PUSU, como un método adicional para hacer que la reutilización sea más atractiva financieramente para las empresas.

*"No es rentable para las empresas implementar un SDDR a gran escala para bebidas en botellas de plástico PET."*

**Empresa de Economía Circular, P52**

## Anexo 4A: Estudios de caso por país

### Argentina

*“Pero hasta ahora, si no existe una regulación sobre el embalaje o incluso la imposición de un SDDR para que las empresas no paguen tarifas elevadas a un SIG (Sistema de Gestión), no veo que tenga éxito. Porque no hay incentivos ni para las empresas ni para los consumidores. Pero si existe una regulación, creo que funcionará muy bien porque los consumidores están acostumbrados. Por lo tanto, un SDDR para el reciclaje de PET funcionará de manera diferente. He trabajado en proyectos para que las empresas implementen SDDR para el reciclaje de botellas de PET y están satisfechas con ellos, pero no son económicamente viables. Así que siguieron comercializando sistemas de un solo uso.”*

**Empresa de Economía Circular, P52**

Además, en los casos en que existen posibles fuentes de financiamiento, como por ejemplo las tarifas por la recolección y eliminación de residuos, los entrevistados informan de que los sistemas de gestión de residuos están obsoletos, son ineficientes y costosos, y que las tarifas varían de una zona a otra.

*“...los municipios establecieron una tasa por residuos y surgieron muchas tasas similares en los gobiernos locales. Esto genera caos, ya que un municipio impone una tasa o un impuesto a las empresas y tasas ambientales, mientras que otros municipios imponen otras tasas.”*

**ONG, P61**

### 3. Implementación de la política y resultados

#### Resultados de las políticas

Si bien en Argentina no existe una política nacional de reutilización, las prohibiciones a nivel municipal de diversos productos de plástico de un solo uso, como pajitas y bolsas, en Buenos Aires han tenido cierto impacto.

##### **Reducción del uso de bolsas de plástico de un solo uso**

Desde la promulgación de la Ley N° 3147, que prohíbe las bolsas de plástico, se ha producido una reducción de la venta de 400 millones de bolsas de plástico al año (Agencia de Protección Ambiental, 2018), y se han puesto en circulación 1.000 millones menos de bolsas de plástico entre 2017 y 2018 (C40 Cities, 2019), ya que los consumidores han optado por bolsas de compra reutilizables.

##### **Cambio en el comportamiento del consumidor**

Más de 2 millones de habitantes de la ciudad han optado por usar bolsas reutilizables al hacer sus compras (Agencia de Protección Ambiental, 2018).

##### **Reducción del uso de pajitas de plástico de un solo uso**

La prohibición de las pajitas de un solo uso ha conllevado una reducción en su uso de 2 millones de pajitas al mes (77 toneladas de residuos al año) y 80,4 millones de pajitas (C40 Cities, 2020; Ellen MacArthur Foundation, 2021; Gunderson, 2023).

## Anexo 4A: Estudios de caso por país

### Argentina

#### Percepciones de los stakeholders

La percepción sobre la actual falta de políticas nacionales de reutilización en Argentina ha sido negativa. Si bien los entrevistados mencionaron prácticas históricas positivas de reutilización en el sector de las bebidas y el amplio apoyo público al reciclaje, la inestabilidad económica ha provocado que la mayoría de la población no pueda permitirse productos reutilizables más caros y opte por envases PUSU, más económicos y prácticos. En una entrevista se solicitó mayor apoyo del público en general:

*"La comunidad debe exigir más a las empresas y a los gobiernos para comprar y consumir servicios y productos que sean más saludables y mejores para el medio ambiente y para las personas."*

**Empresa de Economía Circular, P52**

Si bien ciudades como Buenos Aires han tomado algunas medidas, la percepción general es que la falta de voluntad política ha impedido el desarrollo de una política nacional de reutilización. Los entrevistados señalaron que los gobiernos actuales y anteriores se han mostrado hostiles a las preocupaciones ambientales y perciben impactos negativos en el crecimiento económico que podrían derivarse de cualquier política de reutilización.

*"...el gobierno nacional está compuesto por negacionistas del cambio climático y del medio ambiente, y mantienen una postura propia de los años 90. Nuestro presidente afirmó que la política ambiental es un obstáculo para el desarrollo económico, lo cual es realmente lamentable."*

**ONG, P61**

*"No soy optimista respecto a que esto suceda con el gobierno actual, ya que este es un defensor bastante radical del libre mercado y actualmente se está llevando a cabo una desregulación."*

**Empresa de Economía Circular, P52**

#### Adaptaciones empresariales

La adaptación en todo el sector empresarial ha sido lenta y fragmentada. Históricamente, el sector de las bebidas ya cuenta con prácticas de reutilización bien establecidas. Sin embargo, los entrevistados señalaron que incluso las empresas de bebidas consideran que la logística inversa es demasiado compleja y costosa como para invertir en ella, y se muestran reacias a destinar los recursos necesarios; por ejemplo, las tiendas se niegan a utilizar espacio en sus instalaciones para estaciones de recarga.

*"Pero implementarlo para el reciclaje de PET ha sido casi un fracaso. Debido a todos estos costos adicionales y complejidad, sobre todo cuando hablamos de pequeños minoristas. He visto que esto funciona en Alemania, funciona bien. Aquí, es más complejo."*

**Empresa de Economía Circular, P52**

## Anexo 4A: Estudios de caso por país

### Argentina

Si bien muchas pequeñas empresas con valores innovan en sistemas de reutilización y reducen la contaminación por plásticos, su impacto es limitado. Las grandes empresas globales han comenzado a tomar medidas para mantenerse al día con las tendencias mundiales y en consonancia con sus objetivos ambientales y de reducción de emisiones de carbono. Sin embargo, sin políticas ni incentivos, el progreso ha sido limitado.

*“...el conflicto radica en que tienen objetivos corporativos bastante ambiciosos a nivel mundial, y para implementarlos, ven la limitación de no contar con una regulación, mientras que hace diez años no les habría importado en absoluto.”*

**Empresa de Economía Circular, P52**

*“Y por eso las grandes empresas y las compañías globales siguen utilizando muchos ingredientes petroquímicos. Utilizan plástico para todo porque no existen políticas al respecto.”*

**Empresa de reutilización, P35**

Los entrevistados también señalaron la tensión existente entre las empresas y el gobierno con respecto a los sistemas de gestión de residuos del país, que se consideran costosos e ineficientes. La recolección de residuos es frecuente, varias veces por semana, y se realiza a través de cooperativas de recicladores de base, con tarifas que varían según la zona. Se considera que los debates previos sobre las leyes de REP se estancaron, en parte, debido al rechazo de las empresas a las cooperativas de recicladores de base que buscaban controlar el sistema (Schamber y Bon, 2022). Un beneficio potencial de esto es que las empresas ahora presionan al gobierno para modernizar los sistemas de gestión de residuos, lo que brinda la oportunidad de integrar medidas de reutilización y reducción de la contaminación por plásticos.

*“Porque los recicladores de base querían controlar el sistema de envases. Y las empresas no querían que esto sucediera porque el movimiento de cartoneros es muy ineficiente y tienen que pagar mucho por una recuperación de plástico realmente baja o algo así porque no tenemos trazabilidad, no tenemos control ni supervisión de este tipo de trabajo de los recicladores de base...”*

**ONG, P61**

*“...en la gestión de residuos sólidos, seguimos con las antiguas normas. Y esta es la razón por la que no tenemos incentivos económicos para tener mejores sistemas de residuos porque necesitamos una ley nacional y las provincias”*

**ONG, P61**

# Anexo 4A: Estudios de caso por país

## Argentina

### 4. Lecciones aprendidas y recomendaciones

#### Lecciones aprendidas: facilitadores

Aunque Argentina carece de una política nacional de reutilización unificada y formal, la existencia de la reutilización en el país puede atribuirse indirectamente a:

**Las medidas adoptadas a nivel municipal y provincial sirven de ejemplo para otros.** Por ejemplo, las estrictas regulaciones en Buenos Aires han reducido el uso de PUSU como bolsas y pajitas, e impulsado el uso de alternativas reutilizables (Agencia de Protección Ambiental, 2018). Muchos otros municipios han prohibido las bolsas de plástico, y algunos incluso han ido más allá, prohibiendo el uso y la distribución de otros PUSU como vajilla y pajitas, como en ciudades como Rada Tilly, Zárate, Puerto Pirámides, General Pueyrredón y La Plata (Besada et al., 2024).

**Campañas de concienciación pública están cambiando el comportamiento del consumidor.** Iniciativas como “BAciudadverde” y “BA Ambiente” en Buenos Aires han ido cambiando gradualmente su comportamiento hacia la separación en origen, el reciclaje y la reutilización, como en el caso de las bolsas de la compra (Agencia de Protección Ambiental, 2018).

**La aceptación histórica y cultural del reciclaje y la reutilización puede impulsar cambios futuros.** El reciclaje cuenta con un amplio apoyo público y la reutilización de envases en el sector de las bebidas está bien establecida. Por lo tanto, existe potencial para un mayor respaldo público a las políticas de reutilización.

**Iniciativas del sector privado demuestran la voluntad del sector empresarial de cambiar.** Los impulsos para el cambio provienen tanto de empresas más pequeñas, centradas en valores, como de objetivos globales y la presión ejercida sobre las grandes compañías. Por ejemplo, la eliminación de pajitas PUSU y la venta de productos reutilizables por parte de Carrefour, así como los proyectos de cero residuos en los aeropuertos, demuestran el impulso que surge desde la base para la reutilización, a pesar de la falta de regulación nacional.

#### Lecciones aprendidas: barreras y desafíos

**La falta de una política nacional de reutilización impide la expansión de las prácticas de reutilización existentes.** Esta falta de política se traduce en escaso apoyo e incentivos gubernamentales, lo que, sumado a los costes y la complejidad de iniciar nuevos programas de reutilización, frena el crecimiento de los sistemas de reutilización.

**La hostilidad y la incertidumbre en el apoyo y la participación política están paralizando la acción.** Tanto los gobiernos actuales como los anteriores han percibido los sistemas de reutilización como perjudiciales para el crecimiento económico, por lo que no los han apoyado. Además, la falta de inversión en los organismos gubernamentales ha reducido su capacidad para abordar las propuestas de reutilización, incluso si estuvieran dispuestos a hacerlo.

**La tensión entre las partes interesadas puede estancar o debilitar el desarrollo de políticas.** Los entrevistados señalaron que el lobby empresarial de algunos sectores ha impedido el desarrollo de políticas en el pasado, y aunque esto puede estar cambiando, existe tensión en torno a los costos y las ineficiencias de los sistemas actuales de gestión de residuos, que incluyen a las cooperativas de recicladores de base.

**Los sistemas ineficientes de gestión de residuos y la falta de sistemas de monitoreo de datos establecidos pueden ralentizar la implementación de políticas.** La informalidad de los sistemas actuales de gestión de residuos implica un escaso monitoreo de los residuos y las tasas de reciclaje, lo que significa que no existen datos de referencia sobre los cuales fundamentar futuras políticas. Se observó que incluso para la única ley nacional de REP, relativa a la reutilización de envases agroquímicos, no existe monitoreo ni datos.

# Anexo 4A: Estudios de caso por país

## Argentina

**Es común centrarse en el reciclaje en lugar de la reutilización.** Si bien la Ley N° 1854 de Buenos Aires aún prioriza el reciclaje sobre la reutilización, la mayoría de las medidas de implementación, como la creación de cooperativas de reciclaje, centros de clasificación y campañas públicas, se han enfocado en aumentar las tasas de reciclaje, en lugar de establecer sistemas para la devolución, recarga o reparación de envases.

**Desplazamiento de los sistemas de reutilización existentes.** Los sistemas de reutilización han sido desplazados gradualmente por materiales o productos desechables, debido a estrategias de marketing, cambios en los hábitos de consumo y lagunas normativas que no promueven la reutilización.

### Recomendaciones para un marco normativo efectivo sobre la reutilización

Basándose en las lecciones aprendidas de la falta de experiencia de Argentina en materia de políticas de reutilización, los siguientes elementos centrales representan componentes clave de un marco normativo nacional eficaz para la reutilización de materiales:

- Apoyo político de alto nivel y participación de los responsables políticos.
- Creación de políticas nacionales de reutilización, utilizando la REP y los SDDR, hojas de ruta para el cambio, directrices claras de implementación y requisitos reglamentarios diferenciados para empresas de distintos tamaños.
- Establecer incentivos y objetivos para fomentar el apoyo del sector empresarial y la ampliación de los sistemas de reutilización.
- Impuestos a los plásticos, especialmente los PUSU.
- Campañas nacionales para sensibilizar a la población y promover cambios de comportamiento.
- Modernizar y armonizar los sistemas y las tarifas de gestión de residuos, trabajando en colaboración con los stakeholders existentes, como las cooperativas de recicladores de base.
- Establecer sistemas de monitoreo para determinar datos de referencia, trazabilidad y rendición de cuentas.

## 5. Solidez de la evidencia

El Centro Global de Políticas sobre Plásticos se compromete a la transparencia en los resultados de sus investigaciones, lo que incluye la identificación de las lagunas de conocimiento o evidencia específicas y persistentes. La siguiente tabla resume el estado de la evidencia disponible para Argentina durante el período de investigación.

Búsqueda bibliográfica	Entrevistados	Revisión por pares	Solidez de la evidencia total
Limitado a moderado: No hay políticas nacionales disponibles, solo algunos informes elaborados por ONG, algunos sitios web y publicaciones de blogs. Recursos revisados por pares limitados.	3 entrevistados de 3 organizaciones - Limitado	Revisión por pares completada por 2 revisores	Limitado

# Anexo 4A: Estudios de caso por país

## Argentina

### Referencias

- Agencia de Protección Ambiental. (2018). Bolsas plásticas | Buenos Aires Ciudad - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/plasticos-de-un-solo-uso/bolsas-plasticas>
- Besada, A., Astesana, C., Subirachs, C., De Zúñiga, G., Sopena, J., & Medrano, R. (2024). Estado actual de regulaciones desplastificantes en Argentina (Edición Abril 2024). [online] Unplastify. Available at: [https://drive.google.com/file/d/1Ci0STQCjot4MW\\_KR-m0yJkagw14E9WDm/view](https://drive.google.com/file/d/1Ci0STQCjot4MW_KR-m0yJkagw14E9WDm/view) [Accessed 23 Oct. 2025].
- Carenzo, S., & Sorroche, S. (2021). The politics of waste picking: Reflections from the upscaling of a co-management model for recyclable waste in Buenos Aires (Argentina). *Géocarrefour*, 95(1). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.16682>
- C40 Cities. (2019). Buenos Aires Reduces Single-Use Plastics. [online] Available at: <https://www.c40.org/case-studies/buenos-aires-reduces-single-use-plastics/>.
- Ellen MacArthur Foundation. (2021). City of Buenos Aires (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina): Global Commitment 2021 Signatory Reports. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/global-commitment-2021/signatory-reports/gov/city-of-buenos-aires-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-argentina>
- Grass Roots Recycling Network. (n.d.). Latin America's experience with refillable beverage containers. *Refillables*. <https://refillables.grrn.org/latin-americas-experience-with-refillable-beverage-containers/>
- Gohar, L. (2014, February 28). The SodaStream's glass ancestor lives on in Argentina. *Food Republic*. <https://www.foodrepublic.com/2014/02/28/the-sodastreams-glass-ancestor-lives-on-in-argentina/>
- Government of the Autonomous City of Buenos Aires, & Ministry of Environment and Public Space. (2008). Informe anual de gestión integral de residuos sólidos urbanos: Ley No. 1.854 [Annual report on comprehensive management of urban solid waste: Law No. 1.854]. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Available at: [https://buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/basura\\_cero/archivos/Informe%20ley%201854.pdf?menu\\_id=30975](https://buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/archivos/Informe%20ley%201854.pdf?menu_id=30975) (Accessed: 18 December 2025)
- Gunderson, O. (2023, March 23). Circular economic practices in Argentina. *CleanTechnica*. Retrieved from <https://cleantechnica.com/2023/03/23/circular-economic-practices-in-argentina/>
- Honorable Congress Of The Argentine Nation. (n.d.). Texto completo. Texto completo | Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25916-98327/texto>
- Honorable Congress Of The Argentine Nation. (1995). CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA - Ley No 24.430. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>
- Honorable Congress Of The Argentine Nation. (2019). Resolution 407/2019. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-407-2019-330304/texto>
- Honorable Congress Of The Argentine Nation. (2021). Resolution 290/2021. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-290-2021-354060/texto>
- Lubertino, M. J. (2012, October 16). Ley Basura Cero: Crónica de un incumplimiento anunciado. *Lubertino.org.ar*. <https://lubertino.org.ar/ley-basura-cero-cronica-de-un-incumplimiento-anunciado/>
- Pellettier, L. (2025). Argentina's Recycling Crisis Deepens as Prices Drop and Waste Mounts. [online] Available at: <https://globalpressjournal.com/americas/argentina/argentinas-recycling-crisis-deepens-prices-drop-waste-mounts/> [Accessed 23 Oct. 2025].
- Redacción Clarín. (2016, November 22). Adiós a las bolsas del súper: opciones y precios a la hora de hacer las compras. *Clarín*. [https://www.clarin.com/ciudades/adios-bolsas-super-opciones-precios-hora-hacer-compras\\_0\\_ryMN8RUBI.html](https://www.clarin.com/ciudades/adios-bolsas-super-opciones-precios-hora-hacer-compras_0_ryMN8RUBI.html)
- Reynoso, M. (2024, December 10). 30% reduction in plastic use at Argentina's airports. *Noticias Ambientales*. <https://noticiasambientales.com/waste/30-reduction-in-plastic-use-at-argentinas-airports/>
- Rodríguez-Meza, L.R., Romero-Perdomo, F. and González-Curbelo, M.Á. (2025). Analyzing Government Plans for the Plastic Value Chain in the Latin American Circular Economy. *Circular Economy and Sustainability*. doi:<https://doi.org/10.1007/s43615-025-00558-8>.
- Ronda, A.C., Arias, A.H., Rimondino, G.N., Pérez, A.F., Harte, A. and Marcovecchio, J.E. (2021). Plastic Impacts in Argentina: a Critical Research Review Contributing to the Global Knowledge. *Current Environmental Health Reports*, 8(3), pp.212–222. doi:<https://doi.org/10.1007/s40572-021-00323-7>.
- Schamber, P. and Bon, S. (2022). Extended producer responsibility (EPR) and packaging regulations in Argentina: reflections on the aspects associated with the blocking of the draft legislation initiatives. *Detritus*, 1(9), pp.18–27. doi:<https://doi.org/10.31025/2611-4135/2022.15195>.
- Valpak. (2023, May 25). How Argentina is following Chile's lead on EPR regulations in Latin America. <https://www.valpak.co.uk/how-argentina-is-following-chiles-lead-on-epr-regulations-in-latin-america/>

# Anexo 4: Estudios de caso por país

## Anexo 4B: Política de Reutilización en Chile

### 1. Contexto de reutilización

Chile es considerado el país líder en Latinoamérica en materia de reutilización, gracias a sus ambiciosas políticas para combatir la contaminación por plásticos (Wasteless Group, 2022; Greenpeace, 2021). Esto a pesar de que la legislación chilena en este ámbito es relativamente reciente, con la aprobación en 2021 de la primera normativa nacional que exige sistemas de reutilización: la Ley de Plásticos de Un Solo Uso (Ley N° 21.368). Los entrevistados señalan que, si bien la legislación es ambiciosa, su implementación y cumplimiento han sido limitados. En la práctica, el panorama de la reutilización en Chile aún no ha alcanzado la ambición de su marco legislativo, lo que ofrece importantes lecciones para el diseño e implementación de políticas.

*“En general, creo que tenemos un estándar muy alto en cuanto a políticas, para ser un país del hemisferio sur...”*

**Empresa de Reutilización, P22**

*“Creo que ha habido una brecha entre la ambición de la ley y cómo se ha promovido e implementado...”*

**ONG, P50**

### Historial de reutilización

Chile cuenta con una larga tradición de prácticas de reutilización y recarga que se remonta a antes de la legislación formal. Durante décadas, los hogares reutilizaron envases de productos básicos como leche y aceite de cocina, y las empresas de bebidas mantuvieron sistemas de botellas de vidrio retornables. Actualmente, alrededor del 30% de los refrescos todavía se venden en botellas retornables (González et al., 2023). Los entrevistados describieron la reutilización como una práctica culturalmente arraigada, especialmente en el sector de las bebidas, con sistemas implementados desde hace más de 40 años.

*“Primero queríamos comprobar si el concepto de recarga, que en Chile es bastante antiguo porque se utilizaba para dispensar leche y aceite de cocina en el pasado, seguía siendo relevante.”*

**Empresa de Reutilización, P48**

*“También creo que es importante mencionar que, en Latinoamérica, en general existe una cultura de reutilización, especialmente en el sector de las bebidas, donde este sistema lleva establecido no sé, 40 o 50 años. Y la tasa de devolución, por ejemplo, de [empresa censurada] en Chile, es una de las más altas del mundo.”*

**Reuse business, P20**

Esta familiaridad cultural ha proporcionado una base social para el desarrollo de políticas posteriores, lo que significa que la legislación subsiguiente no introdujo la reutilización como un concepto nuevo, sino que buscó formalizar y ampliar prácticas ya reconocidas por el público.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### Estructura del sistema de reutilización

El sistema de reutilización de Chile se configura mediante una combinación de prácticas culturales, organización del mercado y una mezcla de políticas de apoyo y restricciones. La reutilización está más consolidada en el sector de las bebidas, donde las botellas retornables están ampliamente disponibles y cuentan con el apoyo de los sistemas de devolución de los minoristas (Gonzalez et al., 2023; Oceana, 2021; The Circulate Initiative, 2022). Otras empresas, como Natura en el sector del cuidado personal o Condevuelta en el sector de alimentos preparados, son pioneras en soluciones retornables innovadoras. Esto se complementa con iniciativas de recarga para productos del hogar, lideradas por empresas como EcoCarga y Freemet, que demuestran cómo las plataformas digitales y la logística inversa pueden sustentar modelos de reutilización escalables (UNEP, 2023).

Los stakeholders señalaron que la asequibilidad es un factor clave en el diseño del sistema, y que los consumidores de bajos ingresos suelen ser más propensos a elegir productos retornables cuando existe paridad de precios. Esto indica que las estructuras de precios, más que la mera información, influyen en la adopción de la reutilización por parte de los consumidores.

*“Así que la gente [incluidas] las personas de muy bajos ingresos ahora suelen comprar más productos reutilizables porque es más barato comprarlos”*

**Empresa de Reutilización, P22**

Los entrevistados destacaron el papel fundamental de los minoristas en la configuración de los sistemas de reutilización. Los supermercados y las pequeñas tiendas de barrio actúan como intermediarios al decidir si destinan espacio en sus estanterías a botellas retornables o a puntos de recarga. Donde los minoristas promueven activamente los envases retornables, la adopción es mayor, pero en las zonas donde no existe tal promoción, la reutilización sigue siendo marginal.

Desde una perspectiva de gobernanza, la Ley REP creó un mecanismo de exención de tasas que incentiva a los productores a adoptar envases reutilizables, aunque en la práctica solo un porción de empresas lo ha aprovechado. La Ley PUSU exige además a los minoristas de bebidas que exhiban opciones de botellas retornables, lo que refuerza la visibilidad de los envases reutilizables en el mercado (Biblioteca del Congreso, 2021; WEF, 2021). Estas medidas interactúan con una arraigada familiaridad cultural con la reutilización, generando un sistema donde la regulación refuerza, en lugar de crear, las prácticas existentes.

Sin embargo, también existen lagunas normativas que dificultan la adopción de ciertos modelos de reutilización (Gonzalez et al., 2023). Una barrera importante es que la normativa chilena no define claramente quién es responsable de la conservación de los envases en los esquemas de reutilización. Esto ha desalentado a los minoristas privados a vender productos a granel, debido a la preocupación por mantener la higiene de los envases y la posibilidad de futuras quejas de los consumidores. Otro desafío se presenta en los sectores de cuidado del hogar y alimentos para mascotas. Si bien la normativa actual no prohíbe explícitamente las operaciones de recarga, impone condiciones estrictas para garantizar que los productos cumplan con los estándares de seguridad, lo que ha limitado la expansión de estos modelos (BCN, 2003; BCN, 2016).

Varios encuestados señalaron que la infraestructura de logística inversa fuera del sector de las bebidas aún está poco desarrollada. Las nuevas iniciativas de recarga suelen depender de acuerdos puntuales para la recogida y el lavado, lo que limita su escalabilidad. Sin inversión en instalaciones compartidas y redes de distribución, las empresas de reutilización se enfrentan a elevados costes de transacción que merman su competitividad frente a los sistemas de un solo uso.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

Varias iniciativas voluntarias también han facilitado el desarrollo de sistemas de reutilización en Chile. Por ejemplo, el Pacto Chileno de Plásticos, lanzado en 2019 por el Ministerio de Ambiente en colaboración con la Fundación Chile, fue el primer Pacto Latinoamericano de Plásticos y, desde su creación, ha publicado una hoja de ruta nacional para los envases de plástico, ha impulsado marcos regulatorios (como el contenido reciclado en los envases de alimentos) y ha promovido la reutilización en el país mediante proyectos piloto, guías de implementación y participación ciudadana (WRAP, s.f.).

La Hoja de Ruta para un Chile Circular 2040, publicada en 2021, es otro resultado de la colaboración y se elaboró con una amplia participación de los stakeholders (MMA, 2021; Oficina de las Naciones Unidas, 2023). Su objetivo es promover el desarrollo de la logística inversa y colaborativa para contenedores reutilizables y modelos de recarga impulsados por aplicaciones móviles (MMA, 2021). El Pacto y la Hoja de Ruta proporcionan plataformas para la experimentación, proyectos piloto de logística colaborativa y coordinación intersectorial. Sin embargo, su carácter no vinculante implica que funcionan más como marcos de convocatoria que como obligaciones exigibles, algo que ha sido criticado por los stakeholders. Estas también señalaron que las iniciativas voluntarias, como el Pacto Chileno de los Plásticos y la Hoja de Ruta Circular, operan en gran medida en paralelo a medidas vinculantes como la Ley PUSU. Esta falta de alineación crea "islas" de actividad en lugar de un sistema nacional coherente, con proyectos piloto y políticas que avanzan por caminos separados.

*“Esto es más bien una hoja de ruta, una hoja de ruta circular que utilizan los gobiernos y los ministerios. Pero, sinceramente, como persona comprometida con la economía circular y la contaminación por plásticos, no tengo ni idea de qué se está haciendo con esta estrategia. Existe. La he leído y suena bien. Pero no tiene peso político...”*

**ONG, P50**

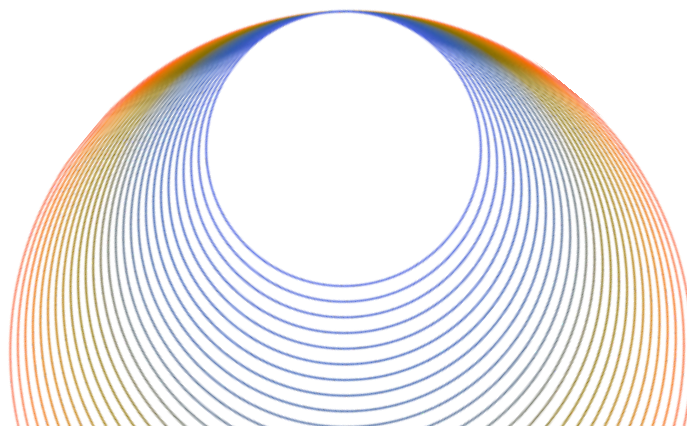
Si bien la Hoja de Ruta Circular incluye una plataforma digital de seguimiento desarrollada por Sofofa Hub y CORFO para monitorear el progreso<sup>3</sup>, varios entrevistados indicaron que su implementación sigue siendo prácticamente invisible para los actores externos. Aunque la plataforma refleja el compromiso institucional con el seguimiento, sus resultados no se difunden ampliamente ni se vinculan con la aplicación de la normativa, lo que podría explicar por qué algunos interesados perciben que la estrategia carece de peso político.

A pesar de su carácter voluntario, los entrevistados reconocieron que la Hoja de Ruta proporciona un marco útil para la coordinación nacional y demuestra el compromiso del gobierno con la economía circular.

*“Lo bueno es que es una hoja de ruta para todo el país. No se centra únicamente en los plásticos o los envases. Lo cual es positivo, porque, por supuesto, hemos visto muchos avances en iniciativas de economía circular en la construcción. Eso es realmente positivo. Hay muchos grupos de trabajo y demás. Pero, como bien dices, es voluntario; nadie obliga a nadie a hacer nada.”*

**NGO, P50**

<sup>3</sup> Ver aquí: <https://hojaderuta.sofofahub.cl/inicio>



## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

Finalmente, cabe destacar que Chile ha fortalecido su cultura de reutilización mediante la instauración del Día Nacional de la Reutilización. Desde 2023, este hito se conmemora cada 30 de mayo y se incluye oficialmente en el calendario chileno (Venegas, 2025). De esta manera, el país ha comenzado a impulsar el ecosistema de la reutilización, siguiendo el ejemplo de otras campañas internacionales, como el Día Mundial del Refill el 16 de junio. Recientemente, el Ministerio del Ambiente ha lanzado campañas de comunicación para informar al público sobre la legislación vigente, como la ley sobre plásticos de un solo uso (MMA, 2025).

### En resumen, la estructura del sistema de reutilización chileno está determinada por:

- Redes de envases retornables de larga trayectoria que consolidan la reutilización en el sector de las bebidas.
- Nuevos modelos de recarga para productos domésticos, alimentos secos y preparados que utilizan herramientas digitales y logística a pequeña escala.
- Lagunas normativas que dificultan la adopción de modelos de recarga en las categorías de cuidado personal y alimentos para mascotas.
- Incentivos para los productores y requisitos de visibilidad que refuercen las prácticas de consumo existentes.
- La implicación de los minoristas determina la accesibilidad y la promoción de las opciones de reutilización.
- Infraestructura de logística inversa poco desarrollada que limita la expansión más allá de las bebidas.
- Pactos y planes de acción voluntarios que brindan coordinación, pero carecen de mecanismos de cumplimiento obligatorio.
- Escasa integración entre las medidas voluntarias y vinculantes que reduce la coherencia del sistema.

### Evolución del panorama de las políticas de reutilización

El panorama político chileno en materia de reutilización se encuentra actualmente en desarrollo. Existen diversas políticas de apoyo a la reutilización, tanto directas como indirectas, que han impulsado debates sobre sistemas de reutilización, con el objetivo de fomentar cambios en los comportamientos y la producción (Quakers United Nations Office, 2023). Los entrevistados señalan cómo la participación de los stakeholders y la ambición de las altas esferas han moldeado la evolución del panorama político, impulsado principalmente por preocupaciones ambientales generales.

*“Creo que Chile tiene una relación especial con sus océanos, donde nuestro país marítimo, nuestra superficie oceánica, es como 3 veces nuestra superficie terrestre y es por eso que muchas de nuestras políticas van en esa dirección para salvar nuestros ecosistemas”*

**ONG, P53**

*“...las políticas están impulsadas por el cambio climático...”*

**Empresa de Reutilización, P22**

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

**La Ley N° 20920 de 2016**, también conocida como “Ley REP” (Ley de Responsabilidad Extendida del Productor y Promoción del Reciclaje), fue aprobada en 2016 y establece un marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y el reciclaje (BCN, 2016). El objetivo de la ley es “reducir la generación de residuos y promover su reutilización, reciclaje y otros tipos de recuperación, mediante el establecimiento de la responsabilidad extendida del productor y otros instrumentos de gestión de residuos”. La ley establece explícitamente la reutilización como una opción preferida dentro de la jerarquía de gestión de residuos (Art. 2, d), colocándola por encima del reciclaje y otros métodos de recuperación. Sin embargo, en la práctica, la implementación ha tendido a priorizar el reciclaje y la gestión de residuos sobre la reutilización (BCN, 2016). Varios entrevistados han señalado que la gestión de residuos tiene prioridad en el panorama político chileno, lo que obstaculiza el progreso de la reutilización.

*“Todavía existe una gran creencia en el reciclaje de papel y productos biodegradables y compostables. En Chile no tenemos instalaciones de compostaje industrial que puedan procesar estos productos biodegradables”*

**ONG, P50**

En marzo de 2021, se publicó el Reglamento REP para Envases y Embalajes (Decreto n.º 12), que establece los objetivos de recogida, las obligaciones y los detalles operativos para los productores en virtud de la Ley N° 20.920 (BCN, 2021). Este decreto, en lugar de una modificación de la ley en sí, estableció incentivos específicos para los envases reutilizables al eximir a los productores del pago de tarifas REP cuando utilicen formatos reutilizables y exigir a las sistemas de gestión que incluyan medidas de prevención y reutilización de residuos en sus planes de gestión (Foro Económico Mundial, 2022). Dado que cada producto prioritario en el marco de la REP está regulado mediante un decreto asociado, el sistema de envases comenzó a implementarse en la práctica en octubre de 2023, dos años después de la promulgación del Decreto n.º 12 (IEA, 2024). La Ley también establece que el Ministerio de Medio Ambiente debe emitir un decreto sobre el establecimiento de sistemas de depósito, devolución y retorno, pero este decreto aún no se ha emitido (Ley CMS, 2024; BCN, 2016).

**La Ley N° 21.100 de 2018**, que prohíbe a los establecimientos comerciales distribuir bolsas de plástico en todo el país, debería promover el uso de bolsas reutilizables (Ley CMS, 2024; BCN, 2019). Sin embargo, dado que la ley prohíbe las bolsas de plástico fabricadas principalmente con petróleo, esto ha abierto la puerta a las bolsas de un solo uso hechas de materiales de base biológica. Asimismo, las bolsas utilizadas para el envasado primario de alimentos, por razones higiénicas o para ayudar a prevenir el desperdicio de alimentos están excluidas de esta prohibición (Ley CMS, 2024; BCN, 2019). A pesar de lo anterior, diferentes estudios (Amenabar, 2020; Frey y Cifuentes, 2024) y stakeholders observaron que la medida incentivó a los consumidores a adoptar nuevos hábitos, como llevar sus propias bolsas al hacer la compra.

*“Aquí no se pueden dar productos... nadie puede dar productos que estén en una bolsa de plástico. Siempre hay que llevar una bolsa, o si se quiere dar, hay que venderlo y tiene que ser de papel... todo el mundo lleva una bolsa.”*

**Empresa de Reutilización, P22**

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

**La Ley N° 21.368 de 2021**, “Regula la distribución de plásticos y botellas de plástico de un solo uso y modifica las disposiciones legales especificadas”, e impone la prohibición de productos de un solo uso para alimentos y bebidas, independientemente de su material (Ley CMS, 2024; BCN, 2021). La ley abarca una amplia gama de artículos, incluyendo vasos, tazones, cubiertos, palillos, vasos, mezcladores, bombillas, platos, cajas o recipientes de alimentos preparados, bandejas, sobres y manteles individuales (BCN, 2021). La implementación se ha visto ralentizada por la tardía emisión de reglamentos secundarios, lo que genera incertidumbre para algunos sectores afectados, como la gastronomía (Ley CMS, 2024, Senado de la República de Chile, 2024). La ley se está implementando en tres fases (Figura 1), con la etapa final y más ambiciosa retrasada hasta agosto de 2024 (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2024). Según el cronograma de implementación del Ministerio de Medio Ambiente, esta fase contempla requisitos más estrictos para que los establecimientos con servicio de mesa utilicen únicamente vajilla reutilizable, permitiendo ciertos artículos desechables para el servicio de comida para llevar (MMA, 2025). Esta distinción entre lo que se puede consumir en el local y lo que se puede llevar ha resultado especialmente significativa para los restaurantes y operadores de servicios de alimentos que se adaptan a las nuevas normas.



**Figura 1.** Plazos y obligaciones de la Ley de Plásticos de Un Solo Uso. Fuente: MMA, 2025.

La ley también exige que los supermercados ofrezcan a los consumidores la opción de comprar bebidas en botellas reutilizables (Mongabay, 2022). Si bien la normativa establece un umbral mínimo del 30% para las botellas reutilizables, este porcentaje no entrará en vigor hasta febrero de 2026 (Ley CMS, 2024). Actualmente, el cumplimiento implica garantizar la disponibilidad de opciones retornables en los estantes, una práctica común en Chile debido a los sistemas de devolución ya establecidos. Los entrevistados señalaron que los grandes supermercados han cumplido eficazmente, aunque existe una diferencia significativa entre los supermercados y los pequeños comercios de bebidas. Las tiendas de barrio, que representan una parte sustancial de las ventas de bebidas, han enfrentado mayores dificultades para cumplir con estas obligaciones, ya que deben destinar parte de su espacio limitado al almacenamiento de botellas retornables y a la gestión de su logística de devolución.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

El incumplimiento de la Ley se sanciona con multas que van de 1 a 5 UTM (Unidad Tributaria Mensual), un impuesto equivalente a aproximadamente 70 USD por unidad en 2025, por producto distribuido o vendido sin la certificación requerida (Ley CMS, 2024).

*“Y esa es la otra parte de la reutilización que regula la ley de plásticos de un solo uso: obliga a los supermercados a tener al menos el 30% de sus productos en tienda para que sean reutilizados. En Chile, tenemos botellas reutilizables tanto de vidrio como de plástico. Por lo tanto, la ley de plásticos de un solo uso obliga a los supermercados a tenerlas en los estantes. Y esto no ha generado controversia. Se ha implementado y está funcionando correctamente. Así que es un gran logro para esta Ley.”*

**ONG, P50**

La evolución de la política ambiental chilena refleja dinámicas tanto ascendentes como descendentes. Por un lado, los gobiernos locales y las ONG han impulsado la acción ciudadana. La primera prohibición municipal de bolsas de plástico, implementada en 2013 en Pucón, una conocida zona turística, desencadenó una ola de iniciativas similares en otros municipios y contribuyó a la elaboración de las leyes nacionales sobre bolsas de plástico y plásticos de un solo uso. Las Encuestas Ambientales Nacionales realizadas entre 2010 y 2018 muestran un creciente apoyo ciudadano a la restricción de productos de un solo uso (MMA, 2019), lo que demuestra cómo la opinión pública reforzó la acción local.

Al mismo tiempo, la orientación política de Chile se ha visto influenciada por recomendaciones internacionales, en particular por las Evaluaciones del Desempeño Ambiental de la OCDE (2016, 2024). Estos informes enfatizaron la necesidad de fortalecer los sistemas de reutilización, prevención y responsabilidad extendida del productor, fomentando la alineación nacional con las directrices de la OCDE. En conjunto, estas dos líneas de acción han configurado un panorama político moldeado tanto por la presión social interna como por los esfuerzos del país por cumplir con los estándares ambientales internacionales.

### En resumen, la evolución de la política de reutilización de Chile refleja:

- Legislación medioambiental progresista que integra cada vez más la reutilización en los marcos nacionales de gestión de residuos y recursos.
- El énfasis inicial en el reciclaje se ha ido ampliando gradualmente para incluir la reutilización a través de leyes como la 20.920 (2016) y la 21.368 (2021).
- Una estructura regulatoria escalonada que combina REP, la prohibición de bolsas y las restricciones de un solo uso, creando obligaciones superpuestas pero que se refuerzan mutuamente.
- Los plazos de implementación por fases y los retrasos regulatorios han ralentizado la puesta en marcha práctica de las medidas de reutilización.
- Existen incentivos más claros para los grandes productores y minoristas que para los agentes más pequeños, lo que contribuye a una adopción desigual en los distintos segmentos del mercado.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### 2. Diseño y proceso de políticas

#### Proceso de diseño de políticas

El desarrollo de la política de reutilización en Chile refleja una combinación de ambición legislativa y participación estructurada de las partes interesadas. Reformas legislativas como la Ley de Plásticos de Un Solo Uso de 2021 surgieron de amplios procesos de consulta, que incluyeron a la industria, la sociedad civil y la academia. Los entrevistados señalaron que el período previo a 2021 se caracterizó por un fuerte mandato político para la reforma ambiental, el cual se ha debilitado bajo una administración menos progresista, afectando la capacidad de seguimiento e implementación de las políticas.

*“Bueno, la política ambiental en Chile, al inicio del proyecto, era mucho más favorable para avanzar contra los plásticos de un solo uso y a la contaminación plástica en el océano que en la actualidad. Tenemos un nuevo gobierno, una nueva Cámara de Diputados y un nuevo Senado. Lamentablemente, las cosas cambiaron y la balanza se ha inclinado hacia una legislación y normativas ambientales más estrictas, especialmente después de la pandemia.”*

**ONG, P50**

*“El gobierno no ha realizado una gran campaña de comunicación. El gobierno anterior sí lo hizo y fue una campaña muy exitosa. Pero ahora la gente parece haberlo olvidado.”*

**Empresas de Reutilización, P51**

Durante la elaboración de la Ley de Plásticos de Un Solo Uso de 2021, las consultas con productores y distribuidores fueron fundamentales para equilibrar la ambición ambiental con la viabilidad. La Asociación Gremial de Industriales del Plástico de Chile (ASIPLA) colaboró directamente con los legisladores, contribuyendo a un acuerdo negociado ampliamente aceptado por la cadena de valor del plástico (Mongabay, 2022). La mayoría de los entrevistados describieron el proceso legislativo como participativo, con rondas de consulta estructuradas convocadas por el Ministerio de Ambiente y otros organismos.

*“En Chile, tenemos, creo, una metodología participativa muy buena para desarrollar regulaciones. En la mayoría de los casos, cuando no se pasa por un Congreso, cuando la regulación parte del gobierno central, siempre convocan a las diferentes asociaciones y actores de la industria a una mesa redonda para hablar sobre el desafío y recabar ideas sobre cómo mejorar dicha regulación.”*

**ONG, P50**

*“Sí, porque fue una iniciativa ciudadana.”*

**ONG, P50**

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

Varios entrevistados destacaron que el proceso de diseño de políticas en Chile a menudo se basa en ejemplos internacionales, en particular en los marcos de la Unión Europea. Esta alineación con los estándares globales facilita la convergencia regulatoria, pero también da lugar a instrumentos que pueden hacer demasiado hincapié en el reciclaje en lugar de la reutilización o la prevención, lo que refleja la lógica de diseño de medidas europeas anteriores sobre economía circular.

*“Chile sigue las directrices de la ONU. La razón por la que se creó una Ley REP en Chile fue para seguir los criterios de la ONU, que establecían que una forma de combatir la cantidad de plástico era mediante el reciclaje, en lugar de la reutilización u otros principios de la economía circular. Se inspiraron en esa dirección, luego analizaron diferentes leyes de REP de Europa y las adaptaron al contexto local”*

**Empresas de Reutilización, P48**

*“Aquí en Chile también nos fijamos mucho en lo que sucede en Europa. Por eso, muchas de nuestras regulaciones se inspiran en lo que hace la Unión Europea. En general, nuestras empresas están muy alineadas con eso, así que, si lo hacen en Europa, no hay problema, nosotros lo haremos aquí con algunos pequeños cambios.”*

**ONG, P53**

Este enfoque de aprendizaje de políticas con visión internacional ha impulsado a Chile a convertirse en un referente regional en la regulación de plásticos. Sin embargo, también ha generado desafíos en cuanto a la adaptación y la aplicación de la normativa, especialmente en aquellos casos donde la capacidad institucional o los mecanismos de monitoreo son más débiles que en las jurisdicciones que sirvieron de modelo para las leyes.

**Tabla 5.** Políticas primarias relacionadas con la reutilización en Chile.

Normativa	Año	Pertinencia
Ley N°20.920 - Ley REP	2016	Establece un marco para la gestión de residuos, con el objetivo de “reducir la generación de residuos y promover su reutilización, reciclaje y otras formas de recuperación, mediante el establecimiento de la responsabilidad ampliada del productor y otros instrumentos de gestión de residuos”. Los productos prioritarios incluyen aceites lubricantes, equipos eléctricos y electrónicos, baterías, envases y embalajes, y neumáticos.
Ley N°21.100 - Prohibición de las bolsas de plástico	2018	Prohíbe a los establecimientos comerciales distribuir bolsas de plástico en todo el país, promoviendo así el uso de alternativas reutilizables.
Ley N° 21.368 - Prohibición de plásticos de un solo uso	2021	Limita la generación de productos desechables y regula los plásticos utilizados en el sector de la alimentación y las bebidas, introduciendo cuotas obligatorias de reutilización para supermercados y otros establecimientos minoristas.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### Financiamiento

En Chile, el financiamiento para la reutilización sigue careciendo en gran medida de apoyo. Existen algunos mecanismos de financiación, como el principio de "quien contamina paga" contemplado en la Ley REP y diversos programas de apoyo a la economía circular administrados por el Ministerio de Ambiente y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Sin embargo, su impacto en la reutilización sigue siendo limitado (Chatham House, 2020; IEA, 2024). Estos programas se han centrado principalmente en infraestructura de reciclaje, subvenciones para investigación y tecnologías de gestión de residuos, con escasa evidencia de instrumentos financieros dirigidos específicamente a sistemas de reutilización o recarga. No obstante, el Fondo para el Reciclaje del Ministerio de Ambiente incluye formalmente la promoción de la reutilización entre sus objetivos. Entre 2018 y 2025, el fondo asignó más de 3 millones de dólares a 164 proyectos, de los cuales aproximadamente el 20% entre 2018 y 2022 incorporaron componentes de reutilización (MMA, 2025). A pesar de ello, el financiamiento sigue siendo limitado en escala y alcance, y la mayoría de los recursos se destinan a iniciativas relacionadas con el reciclaje en lugar de a una infraestructura de reutilización a nivel de todo el sistema.

*Entrevistador: "¿Los costos económicos recaen completamente sobre esas empresas o existen subsidios para ayudarlas?"*

*"Nada. Se las arreglan solos."*

**ONG, P50**

Los entrevistados señalaron de forma reiterada la ausencia de incentivos fiscales, exenciones tributarias o subvenciones para las empresas que adoptan modelos de reutilización. A pesar de las cuotas obligatorias de reutilización establecidas en la Ley de Plásticos de Un Solo Uso de 2021, no existen mecanismos de financiamiento que ayuden a los minoristas o productores a cumplir con sus obligaciones. Esto ha dado lugar a una adopción desigual, con pequeñas empresas que tienen dificultades para absorber los mayores costos iniciales de los envases reutilizables, los sistemas de limpieza y la logística. Algunos interesados sugirieron que los flujos financieros existentes podrían redirigirse para apoyar la reutilización.

*"Y además de eso, lo que recomendamos es utilizar la parte de los fondos que actualmente se usa para financiar las instalaciones de reciclaje para la investigación en universidades, y también financiar proyectos piloto para modelos de reutilización..."*

**Empresa de Reutilización, P48**

Los entrevistados también destacaron enfoques internacionales, en particular los esquemas europeos de REP que diferencian las tarifas según el diseño del producto y la circularidad, argumentando que Chile podría adoptar principios de eco-modulación similares para fomentar los envases reutilizables. Un entrevistado en particular señaló cómo Chile podría adoptar modelos de financiamiento al estilo europeo, sugiriendo que esto podría hacer que los sistemas de reutilización sean más viables (P20, Empresa de Reutilización).

La falta de financiamiento específico tiene repercusiones en la implementación de políticas. Sin instrumentos financieros estructurados, como créditos por reutilización, fondos rotatorios o subsidios basados en el desempeño, el cumplimiento de los objetivos de reutilización corre el riesgo de convertirse en una carga en lugar de una herramienta transformadora. Además, las alianzas público-privadas existentes en el marco del Pacto Chileno de los Plásticos, aún no han establecido mecanismos de inversión para una infraestructura de reutilización escalable.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### En resumen, el panorama actual de financiamiento para la reutilización en Chile se caracteriza por:

- Ausencia de incentivos financieros directos para cumplir con los objetivos obligatorios de reutilización.
- Concentración de fondos en el reciclaje en lugar de en la prevención y reutilización de residuos.
- Acceso limitado al financiamiento para las PYME, en particular para aquellas que están poniendo a prueba modelos de recarga, depósito y devolución.
- Existe la posibilidad de reorientar los fondos de REP y CORFO hacia la investigación, los proyectos piloto y la infraestructura compartida para su reutilización.
- 

### 3. Implementación de la normativa y resultados

#### Resultados de las normativas

El panorama de políticas de reutilización en Chile ha logrado algunos resultados visibles, pero aún no ha generado un sistema de reutilización maduro y escalable. Los entrevistados destacaron que, si bien el marco legal demuestra ambición, la implementación ha sido inconsistente y se ha inclinado fuertemente hacia el reciclaje en lugar de la reutilización. Por lo tanto, el progreso se ha producido principalmente en áreas donde ya existía infraestructura de reutilización, como los envases de bebidas.

La responsabilidad de la supervisión y el cumplimiento recae principalmente en las autoridades municipales. Sin embargo, muchos municipios carecen de los fondos y el personal necesarios para supervisar el cumplimiento de manera efectiva. En la práctica, la aplicación de las medidas relacionadas con la reutilización suele depender de la denuncia pública o la presión de los consumidores, en lugar de inspecciones sistemáticas. Esto ha contribuido a una implementación desigual de las políticas, ya que los municipios más pequeños o rurales tienen menos capacidad para garantizar el cumplimiento de la Ley de Plásticos de Un Solo Uso y sus reglamentos.

La prohibición nacional de bolsas de plástico de 2019 (Ley 21.100) impulsó indirectamente la reutilización al incentivar a los consumidores a llevar bolsas reutilizables. Sin embargo, los efectos de sustitución han limitado los beneficios ambientales. El mayor uso de bolsas de papel desechables y bolsas reutilizables de mayor peso ha contrarrestado parte de las reducciones previstas (Mongabay 2022; BBC 2018; Frey y Cifuentes 2024). El Ministerio de Medio Ambiente estima que la medida evitó la distribución de más de seis mil millones de bolsas de plástico entre 2018 y 2021 (Ellen MacArthur Foundation 2021).

*“Nadie puede entregar productos en una bolsa de plástico. Siempre llevas una bolsa.”*

#### **Empresa de Reutilización, P22**

En cuanto a la adopción de la reutilización de botellas de bebidas en supermercados, la Ley 21.368 exige que estos ofrezcan al menos el 30% de sus bebidas embotelladas en envases reutilizables. Los entrevistados consideraron esto como el éxito más tangible de Chile en materia de reutilización. Las grandes empresas de bebidas y los supermercados ya contaban con sistemas de botellas de vidrio y PET retornables, lo que facilitó el cumplimiento rápido y la visibilidad pública de los modelos de reutilización.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

*“Se ha implementado y está funcionando ahora mismo. Así que es un gran logro para esta ley.”*

**ONG, P50**

Fuera del sector de los supermercados, la adopción de la reutilización ha sido más lenta. Los pequeños comercios y las tiendas de conveniencia tienen dificultades para participar debido a las limitaciones de espacio, la escasa capacidad logística y la falta de infraestructura compartida.

*“Pero se ven envases recargables por todas partes aquí en Chile. Las tiendas de conveniencia no están cumpliendo del todo. Hemos estado trabajando con ellas para obtener los detalles necesarios para que puedan ofrecer envases recargables.”*

**ONG, P51**

Existe una creciente demanda de envases reutilizables y compostables. La Ley 21.368 ha impulsado la innovación y la demanda de formatos de envase alternativos. Algunos productores de alimentos y bebidas han optado por alternativas reutilizables o compostables para cumplir con las obligaciones legales (Condensa 2025). Sin embargo, los entrevistados señalaron que la preferencia de la industria sigue inclinándose hacia los materiales compostables y reciclables, que son más familiares y generan menos interrupciones operativas que los sistemas de reutilización.

*“Todavía existe una gran creencia en el reciclaje de papel y productos biodegradables y compostables. En Chile no tenemos instalaciones de compostaje industrial que puedan procesar estos productos biodegradables”*

**ONG, P50**

En cuanto a su implementación, las disposiciones claves de la Ley de 2021 que ampliarían directamente la reutilización (como los requisitos para consumir en el local y las restricciones de empaque en restaurantes) han sufrido repetidos retrasos. Ahora se prevé su implementación en 2026, tras las gestiones del sector hotelero, que alegan preocupaciones sobre costos y consumo de agua (CE Noticias Financieras 2025).

*“Y los restaurantes luego empiezan a decir: ‘Sí, no podemos lavarlo’. Así que se retrasó para el año que viene, para 2026, creo que fue para marzo o algo así”*

**Empresa de Reutilización, P22**

El progreso de Chile en materia de reutilización, como resultado de sus políticas, sigue siendo limitado. Si bien el marco legal ha creado oportunidades para la reutilización mediante prohibiciones y la obligatoriedad de recarga, su implementación ha sido inconsistente y de alcance limitado. El mayor progreso se ha observado en sectores con sistemas ya establecidos, especialmente en el de bebidas, donde los objetivos de reutilización son medibles y se aplican rigurosamente. En contraste, otros sectores han experimentado retrasos, directrices poco claras y escasa aplicación de las normas, lo que ha resultado en una baja adopción por parte de las empresas. La continua priorización del reciclaje y los materiales compostables sobre la reutilización sugiere que los esfuerzos de circularidad siguen centrados en soluciones al final del proceso, en lugar de en la prevención de residuos o el rediseño del sistema.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### Percepciones de los stakeholders

En general, los stakeholders consideraron que la implementación de la política de reutilización de Chile avanzaba más lentamente de lo previsto. Si bien la mayoría opinó que la intención legislativa era firme, varios observaron que la aplicación y la comunicación aún no estaban a la altura de las ambiciones de la ley. Los entrevistados describieron la etapa actual como una de transición, donde las directrices políticas son claras, pero la implementación práctica aún está en desarrollo.

*“En cuanto a la reutilización, casi ninguna. Porque mientras no se publiquen las normas, muchos restaurantes no están dispuestos a invertir pensando que esta ley no se aprobará.”*

**ONG, P50**

Algunos representantes empresariales expresaron su preocupación por las posibles dificultades que podrían suponer las obligaciones de reutilización para el sector hotelero, debido al aumento de las necesidades operativas, como las instalaciones de lavado y el consumo de agua. Estas consideraciones han contribuido a las solicitudes de una implementación gradual o de una mayor aclaración de las normas de cumplimiento.

*“Uno de los argumentos en contra de la reutilización es el consumo de agua. Especialmente en un país como Chile, que se ve muy afectado por la sequía y el cambio climático.”*

**ONG, P50**

Al mismo tiempo, la aceptación por parte de los consumidores de las medidas de reutilización se ha calificado de alentadora. Los entrevistados informaron que los clientes se han adaptado bien a los cambios visibles, como las botellas de bebidas retornables y las bolsas reutilizables, lo que sugiere que la actitud del público no representa una barrera importante para la expansión de estas políticas.

*“La aceptación por parte de los consumidores fue muy buena.”*

**Empresa de Reutilización, P48**

Los resultados recientes de la encuesta nacional Reciclando-ando ofrecen información adicional sobre el comportamiento del consumidor. La mayoría de los encuestados manifestaron conocer la prohibición de ciertos plásticos de un solo uso, aunque el 57 % aún los había recibido en establecimientos de alimentación durante el último año (Pacto Chileno de los Plásticos, 2025). Si bien el 76% coincidió en que deberían ofrecerse alternativas reutilizables, la adopción regular de hábitos de reutilización sigue siendo limitada. La mayoría de los compradores mayoristas lo hacen solo ocasionalmente, y se ha observado una tendencia a la baja en las compras al por mayor en la mayoría de las categorías de productos. La encuesta también reveló que los consumidores compran entre una y dos bolsas reutilizables al mes, y que la mayoría se desechan al final de su vida útil en lugar de reutilizarse o reciclarse. Estos hallazgos indican que, aunque la concientización y la disposición del público son elevadas, las prácticas de reutilización aún no están plenamente integradas en el comportamiento cotidiano del consumidor.

Esta combinación de alta predisposición por parte de los consumidores y adaptación empresarial variable indica que la principal limitación reside en el apoyo institucional y de infraestructura, más que en la resistencia pública.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### Adaptaciones empresariales

La adaptación en el sector empresarial chileno ha sido desigual. Los grandes productores de bebidas y las cadenas de supermercados, en general, han cumplido con mayor facilidad los requisitos de reutilización, en parte porque ya contaban con sistemas de envases retornables o rellenables antes de la entrada en vigor de la nueva legislación. Estos actores se han enfrentado principalmente a ajustes operativos en el etiquetado, la distribución y la coordinación de la cadena de suministro, más que a cambios fundamentales en sus modelos de negocio. Esto refleja tanto la resiliencia financiera como las economías de escala que caracterizan a las grandes empresas.

*“La segunda parte era la que obligaba más a los minoristas que a la empresa de bebidas porque ya tenían el formato, pero obligaban a los minoristas a ofrecer las botellas retornables.”*

#### **Empresa de Reutilización, P20**

Esto ilustra cómo las empresas de bebidas ya estaban preparadas para operar sistemas de reutilización, mientras que los minoristas de la cadena de suministro tuvieron que realizar cambios logísticos y de infraestructura más complejos.

Los pequeños comercios y las tiendas de conveniencia se han enfrentado a mayores dificultades. La limitada capacidad de almacenamiento, la logística de transporte inadecuada y los mayores costos iniciales de los sistemas de embalaje reutilizables han restringido su participación. Algunos entrevistados señalaron que las pequeñas y medianas empresas se están adaptando gradualmente, a menudo esperando una normativa más clara antes de comprometerse con nuevas inversiones.

*“Necesitan almacenarlas, así que necesitarán espacio de almacenamiento para las botellas vacías. Esa es la parte más complicada.”*

#### **Empresas de Reutilización, P20**

Algunos grandes centros comerciales y complejos minoristas han comenzado a implementar modelos piloto de reutilización en colaboración con operadores privados. Un ejemplo es “Plaza 0”, un proyecto emblemático de Mall Plaza para eliminar gradualmente los plásticos de un solo uso en las zonas de comida, que recientemente se asoció con la startup Condevuelta. Asimismo, Unimarc, la tercera cadena de supermercados más grande de Chile, ha estado impulsando modelos de venta a granel de productos para el hogar y alimentos secos desde 2022. Estas iniciativas demuestran que la adopción de la reutilización puede funcionar en contextos urbanos cuando se cuenta con coordinación, infraestructura e inversión. Estudios similares de otros países latinoamericanos han demostrado que los centros logísticos compartidos y las instalaciones regionales de lavado pueden reducir costos y mejorar la rentabilidad de los sistemas de empaque reutilizables (PNUMA, 2023; Fundación Ellen MacArthur, 2021).

Las empresas privadas han desempeñado un papel importante en la experimentación de modelos de reutilización en Chile. Empresas como Algramo, Coca-Cola, Unilever y Nestlé han desarrollado sistemas amigables para el consumidor que demuestran el potencial de los envases retornables cuando existe apoyo financiero y regulatorio (Condensa, 2025; The Circulate Initiative, 2022).

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

*“Basándonos en la experiencia de [su empresa], que es una empresa privada, se puede resolver el problema. Las empresas privadas podrían resolverlo.”*

### **Empresas de Reutilización, P48**

Los resultados de estos proyectos piloto coinciden con los hallazgos internacionales que indican que las herramientas digitales y la estandarización de sistemas pueden aumentar la eficiencia de los modelos de reutilización. El seguimiento mediante códigos QR, los sistemas de depósito digital y los modelos de devolución basados en aplicaciones se utilizan cada vez más a nivel mundial para reducir los costos de transacción y mejorar la participación del consumidor (OCDE, 2024; Foro Económico Mundial, 2023).

Al mismo tiempo, no todas las iniciativas han tenido éxito. El programa ReTorna, lanzado en colaboración entre Uber Eats y Triciclos, buscaba introducir envases reutilizables para la entrega de comida a domicilio (InduAmbiente, 2022). A pesar de su prometedor inicio, la iniciativa se suspendió debido a la baja acogida por parte de los consumidores y a la falta de economías de escala, lo que pone de manifiesto las barreras operativas y de comportamiento que dificultan el abandono de los envases de un solo uso en sectores orientados a la conveniencia, como la entrega de comida a domicilio. Esta experiencia subraya que, incluso con una sólida implicación del sector privado, la ampliación de la reutilización requiere no solo una regulación e infraestructura adecuadas, sino también la participación constante de los consumidores y la coordinación a lo largo de toda la cadena de valor.

A pesar de estos avances, las pequeñas empresas en Chile siguen viéndose limitadas por la falta de infraestructura compartida, el acceso restringido a la financiación y la escasez de capacidad técnica. Las investigaciones sobre modelos de negocio circulares demuestran que los sistemas de reutilización son más viables cuando los gobiernos proporcionan infraestructura común, directrices estandarizadas para el embalaje y apoyo específico para las pequeñas empresas (PNUMA, 2023).

En general, la experiencia de Chile demuestra que, si bien las regulaciones actuales establecen obligaciones claras para los minoristas y productores de bebidas en virtud de la Ley de Plásticos de Un Solo Uso, brindan orientación, financiamiento o apoyo de infraestructura limitados para ayudar a las empresas más pequeñas a cumplir con la ley, lo que genera una adaptación muy desigual en todo el mercado.

### **Impactos no deseados**

Dado que la implementación aún se encuentra en sus primeras etapas, la evidencia sobre impactos no deseados sigue siendo limitada. Algunos entrevistados señalaron posibles efectos económicos en los productores nacionales de envases, mencionando el cierre de ciertas instalaciones y una mayor dependencia de materiales de embalaje importados.

*“Estas políticas también han tenido consecuencias no deseadas, como la destrucción parcial de nuestras industrias nacionales del plástico. ... Cierran la planta y ahora importan todos los envases de Brasil.”*

### **ONG, P53**

También se expresaron inquietudes sobre la sustitución de materiales y el impacto ambiental general de los productos de reemplazo. En algunos casos, las alternativas más pesadas o el aumento de las necesidades de transporte pueden contrarrestar parcialmente el beneficio previsto. Estas observaciones subrayan la importancia de complementar las políticas de reutilización con evaluaciones del ciclo de vida, planificación de la transición económica y apoyo a las industrias nacionales que se adaptan a los nuevos sistemas de materiales.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### 4. Lecciones aprendidas y recomendaciones

#### Lecciones aprendidas: facilitadores

**La legislación ambiental progresista ha sentado las bases para la reutilización.** La sucesión de leyes ambientales de Chile, incluyendo la Ley REP (2016), la prohibición de bolsas de plástico (2018) y la Ley de Plásticos de Un Solo Uso (2021), ha establecido una base regulatoria coherente para integrar la reutilización en los marcos nacionales de gestión de residuos y recursos. Si bien estas leyes no fueron concebidas inicialmente en torno a la reutilización, han establecido responsabilidades claras y estructuras de rendición de cuentas que pueden ampliarse para fortalecer los objetivos de reutilización.

**La alineación con los marcos internacionales ha fortalecido la credibilidad de las políticas y facilitado el aprendizaje.** El enfoque de Chile en el diseño de políticas refleja una sólida alineación con las directrices internacionales, en particular con los marcos de economía circular de la Unión Europea y las Naciones Unidas. Esta alineación ha facilitado la transferencia de conocimientos y buenas prácticas, lo que ha mejorado la legitimidad de las políticas y ha contribuido a posicionar a Chile en los debates globales sobre la reducción y reutilización de plásticos.

**La consulta inclusiva y la formulación de políticas participativas han fortalecido la legitimidad.** La participación de las partes interesadas ha sido un rasgo distintivo del proceso de diseño de políticas en Chile. La amplia consulta durante la elaboración de la Ley de Plásticos de Un Solo Uso y mediante mecanismos como la Hoja de Ruta de la Economía Circular y el Pacto Chileno de los Plásticos ha fomentado la legitimidad pública y una mayor comprensión entre el gobierno, la industria y la sociedad civil.

**Los objetivos y sanciones obligatorios han mejorado la rendición de cuentas de los productores.** La inclusión de objetivos vinculantes de recogida y valorización en el marco de la REP ha fomentado una supervisión más transparente de los materiales comercializados. Estos mecanismos han mejorado la trazabilidad y la responsabilidad del productor, proporcionando una base regulatoria que puede adaptarse para impulsar la reutilización de forma más directa.

**Las alianzas público-privadas y las iniciativas piloto han posibilitado la experimentación práctica.** Las alianzas entre el Ministerio de Medio Ambiente, CORFO y actores privados como el Pacto Chileno de los Plásticos han servido como campo de pruebas para modelos de reutilización. Estas colaboraciones han generado conocimientos operativos que pueden orientar la ampliación de los sistemas de reutilización a nivel nacional.

**Una cultura de reutilización preexistente ha facilitado la aceptación por parte de los consumidores.** La larga tradición chilena de sistemas de bebidas reutilizables y la conciencia ambiental de la población han impulsado la implementación de la legislación reciente. Esta predisposición cultural ha ayudado a los consumidores a adaptarse con mayor facilidad a la introducción de medidas de reutilización en supermercados y grandes superficies comerciales.

**La participación del sector privado ha impulsado la innovación temprana en la reutilización.** Varias empresas nacionales y multinacionales, como Algramo, Ecocarga, Coca-Cola y Unilever, han puesto a prueba sistemas de envases reutilizables y recargables. Estas iniciativas han demostrado la viabilidad técnica y/o económica de los modelos de reutilización en el contexto chileno y han sentado las bases para el desarrollo de políticas.

**La conciencia y los valores ambientales han reforzado la aceptación pública.** Un alto nivel de conciencia ambiental, sumado a la sólida identidad nacional de Chile como país marítimo, ha favorecido la aceptación social de medidas para reducir el uso de plásticos y fomentar su reutilización. Este apoyo público ha creado un entorno propicio para la futura expansión de políticas en este ámbito.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### Lecciones aprendidas: barreras y desafíos

**Los sistemas limitados de monitoreo e información han debilitado la aplicación de la ley.** Si bien la legislación ambiental chilena ha creado un marco legal claro, los sistemas para monitorear el cumplimiento siguen siendo limitados. No existe un mecanismo centralizado para dar seguimiento al desempeño ni para verificar si las empresas cumplen con sus obligaciones de reutilización. Esta falta de transparencia debilita la rendición de cuentas e impide realizar ajustes al diseño de políticas basados en evidencia.

**La limitada capacidad municipal ha restringido la aplicación de la normativa a nivel local.** Una parte significativa de las responsabilidades de supervisión de la legislación ambiental en Chile recae en los municipios, muchos de los cuales carecen de la capacidad financiera y técnica para realizar inspecciones o garantizar el cumplimiento. Este modelo descentralizado ha dado lugar a una implementación desigual y una aplicación deficiente, especialmente fuera de las grandes áreas urbanas. En algunos casos, las autoridades locales dependen en gran medida de las denuncias ciudadanas o del cumplimiento voluntario para identificar el incumplimiento, como se observó con la prohibición de las bolsas de plástico. Sin recursos adicionales ni mecanismos de coordinación, la aplicación de la normativa a nivel local sigue siendo inconsistente y reactiva en lugar de preventiva.

**La resistencia del sector y los intereses contrapuestos han ralentizado la implementación.** La fuerte presión ejercida por los sectores minorista y hotelero ha retrasado la aplicación de los requisitos de reutilización. Las empresas han argumentado que la infraestructura, el espacio y las normas de higiene encarecen el cumplimiento, especialmente para los restaurantes. Estas presiones han provocado aplazamientos y retrasos en los plazos, lo que ha disminuido el impulso regulatorio y mermado la confianza en la estabilidad de las políticas.

**La insuficiencia de instrumentos económicos ha limitado la adopción de la reutilización.** La ausencia de incentivos económicos, como tarifas reducidas para soluciones compartidas, subvenciones o desgravaciones fiscales, dificulta que las empresas justifiquen las inversiones iniciales. Esto resulta especialmente problemático para las pequeñas y medianas empresas que carecen de acceso a capital.

**La comunicación y la orientación inadecuadas han dado lugar a un cumplimiento desigual.** La escasa difusión de información sobre el contenido y los plazos de las nuevas normativas ha generado incertidumbre en todos los sectores. Muchas empresas aún no tienen claro cómo se aplica la ley a sus casos, qué constituye el cumplimiento y cuándo entrarán en vigor las sanciones. Sin una comunicación continua ni orientación específica para cada sector, muchas empresas consideran que las disposiciones sobre reutilización son opcionales.

**La falta de apoyo financiero e infraestructura ha restringido la participación de las pequeñas empresas.** Los pequeños comercios, cafeterías y restaurantes a menudo carecen tanto de las instalaciones como de la capacidad financiera para gestionar sistemas de envases retornables. La infraestructura compartida para el lavado o almacenamiento es prácticamente inexistente, y las redes logísticas para la recogida y redistribución aún están en desarrollo. Las grandes empresas se han adaptado mejor, dejando a los operadores más pequeños en riesgo de exclusión de los mercados de reutilización emergentes.

**La fragmentación de las responsabilidades institucionales ha reducido la coherencia de las políticas.** La implementación de la política de reutilización abarca varios ministerios, incluidos aquellos responsables de medio ambiente, comercio, salud e industria. Si bien la comunicación entre ministerios suele ser eficiente, la reutilización no se ha priorizado en todas las carteras, lo que limita la coordinación y la rendición de cuentas conjunta. La ausencia de un mecanismo para hacer cumplir las responsabilidades interministeriales ha dificultado el seguimiento del progreso y la resolución eficaz de los desafíos transversales.

**El alcance limitado de las políticas y las lagunas regulatorias han restringido el progreso.** La Ley de Plásticos de Un Solo Uso prohíbe ciertos materiales y restringe ciertos productos, pero ofrece poca claridad sobre los requisitos de reutilización. Muchas empresas han optado por alternativas compostables o reciclables en lugar de reutilizables, lo que refleja cómo el alcance de la legislación fomenta la sustitución en lugar de un cambio sistémico. Aún no se han publicado las regulaciones secundarias que definen los estándares de reutilización y los procedimientos operativos.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

**La falta de estandarización ha incrementado los costos y reducido la escalabilidad.** La ausencia de formatos de empaque, etiquetado y sistemas logísticos estandarizados impide las economías de escala. Las empresas que adoptan modelos de reutilización deben diseñar sus propios procesos e infraestructura, lo que aumenta los costos y limita la interoperabilidad. El establecimiento de estándares nacionales o sectoriales podría reducir la duplicación y hacer que la reutilización sea más viable comercialmente.

**La insuficiente integración de la reutilización en la agenda general de la economía circular ha limitado el progreso.** Si bien la reutilización se alinea estrechamente con las ambiciones de Chile en materia de economía circular, aún no se ha incorporado de forma generalizada a los marcos normativos. La reutilización se limita en gran medida a los envases y productos de consumo, en lugar de estar integrada en estrategias más amplias de eficiencia de recursos. Esta escasa integración limita las oportunidades de aprendizaje y financiamiento intersectoriales.

### Recomendaciones para un marco normativo efectivo sobre la reutilización

Basándose en las lecciones aprendidas de la experiencia de Chile en materia de políticas de reutilización, los siguientes elementos centrales representan componentes clave de un marco político nacional eficaz para la reutilización de materiales:

- **Crear un sistema nacional de monitoreo de la reutilización, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente.** Exigir informes anuales sobre el desempeño en materia de reutilización a los productores y minoristas sujetos a la Ley de Plásticos de Un Solo Uso. Los datos deberán incluir los tipos de productos, las tasas de recarga y los volúmenes de reutilización, verificados mediante el sistema de informes REP existente. Esto permitirá al gobierno evaluar el cumplimiento y establecer objetivos futuros.
- **Emitir directrices de cumplimiento para la reutilización específicas del sector.** Desarrollar reglamentos detallados, conforme a la Ley de Plásticos de Un Solo Uso, que aclaren cómo los restaurantes, supermercados y tiendas de conveniencia pueden cumplir con sus obligaciones de reutilización. Las directrices deben especificar los materiales aceptables, los ciclos mínimos de reutilización y las normas de higiene, en coordinación con el Ministerio de Salud y los municipios.
- **Ajustar la estructura de tarifas de la REP para incentivar la reutilización.** Revisar el esquema de tarifas REP para que los envases reutilizables y recargables sean más económicos de comercializar. Las tarifas para envases de un solo uso podrían incrementarse progresivamente, mientras que los envases reutilizables estarían exentos o con descuento. Esta diferenciación de precios generaría una clara señal financiera para los productores.
- **Establecer un fondo específico para la transición a la reutilización dirigido a las PYMES.** Mediante CORFO o un fondo de innovación ya establecido, proporcionar subvenciones específicas y préstamos en condiciones favorables a las pequeñas empresas para que inviertan en estaciones de lavado, logística de devolución y existencias de contenedores. Se podría dar prioridad a los restaurantes, vendedores de comida rápida y pequeños comercios, que son los que afrontan los mayores costos de transición.
- **Introducir estándares técnicos para envases y logística reutilizables.** Colaborar con asociaciones industriales para desarrollar estándares nacionales sobre dimensiones, etiquetado y protocolos de limpieza de envases, siguiendo las guías internacionales de PR3 e ISO. La estandarización reduciría los costos de transacción, permitiría sistemas de recolección compartida y facilitaría la colaboración entre productores y gobiernos locales.

*Continúa en la página siguiente.*

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

### Recommendations continued:

- **Fortalecer la capacidad de aplicación de la ley mediante la coordinación interministerial.** Asignar claramente las responsabilidades de aplicación de la ley entre los Ministerios de Medio Ambiente, Salud y Economía. Establecer un grupo de trabajo conjunto de inspección y destinar parte de los ingresos del programa REP para financiar las actividades de aplicación de la ley, garantizando auditorías periódicas del cumplimiento de la normativa sobre reutilización.
- **Exigir planes de acción municipales para la reutilización de residuos.** Requerir que los municipios integren objetivos y acciones de reutilización en sus planes locales de gestión de residuos. Proporcionar orientación técnica y pequeñas subvenciones para proyectos piloto de infraestructura compartida, como centros de recarga o de lavado, en zonas urbanas de alta densidad.
- **Integrar los objetivos de reutilización en las futuras revisiones de la Ley REP y la Hoja de Ruta de la Economía Circular.** Establecer objetivos nacionales de reutilización medibles para categorías clave de productos, como envases de bebidas, productos para el hogar y el cuidado personal, y envases para servicios de alimentación. Hacer que estos objetivos sean vinculantes dentro de los planes de cumplimiento de la REP y vincularlos a la plataforma de informes de productores existente.
- **Reforzar las campañas de comunicación nacionales para normalizar la reutilización.** Impulsar las campañas públicas en el marco de la Ley de Plásticos de Un Solo Uso para concienciar sobre los sistemas de reutilización y las responsabilidades del consumidor. Colaborar con minoristas y centros educativos para destacar la comodidad, la higiene y las ventajas económicas de las opciones reutilizables.
- **Abordar las lagunas normativas para facilitar la adopción generalizada de los modelos de recarga.** Permitir explícitamente a los consumidores adquirir productos utilizando sus propios envases, asumiendo la responsabilidad de la higiene y la seguridad, y modificar los decretos pertinentes para posibilitar los modelos de recarga en cosméticos y alimentos para mascotas.

## 5. Solidez de la evidencia

El Centro Global de Políticas sobre Plásticos se compromete a la transparencia en los resultados de sus investigaciones, lo que incluye la identificación de las lagunas de conocimiento o evidencia específicas y persistentes. La siguiente tabla resume el estado de la evidencia disponible para Chile durante el período de investigación.

Búsqueda bibliográfica	Entrevistados	Revisión por pares	Solidez de la evidencia total
Moderado: pocos artículos académicos revisados por pares, informes de ONG moderados.	Alto: 8 entrevistados de 8 organizaciones	Revisión por pares completada por 2 revisores	Moderado

# Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

## Referencias

- Algramo. (n.d.). Algramo: Home. Retrieved May 19, 2025, from <https://algramo.com/en/> <https://ecocarga.com/?srsltid=AfmBOor5xu2LP0hjhrPgOwD9MfP7fp0Vh4tDQ4pQGdWED2VvKGslYbif>
- Amenábar, M.; Holzapfel, C.; Medina, N.; De Veer, D.; Gonzalez, C.; Holtmann, G.; Honorato-Zimmer, D.; Kiessling, T.; Leyton, A.; Narváez, S.; et al. (2019). The rise and demise of plastic shopping bags in Chile—Broad and informal coalition supporting ban as a first step to reduce single-use plastics. *Ocean & Coastal Management*, 187. [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0964566919309482?casa\\_token=oW0chrnN0icAAAAA:1dF9DqSG9BLSRyKcMvdgOoDMlepWWv0mvEmrb7COBiYqt90Q4tFVGR-pZ7dQtlvxE4SfjCbpng04](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0964566919309482?casa_token=oW0chrnN0icAAAAA:1dF9DqSG9BLSRyKcMvdgOoDMlepWWv0mvEmrb7COBiYqt90Q4tFVGR-pZ7dQtlvxE4SfjCbpng04)
- BBC. (2018). Why some see Chile's plastic bag ban as a rubbish proposal. BBC. <https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-46139180>
- BCN (2003) Decreto No 239: Aprueba reglamento del sistema nacional de control de productos cosméticos [D.S. 239/2003]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211455>
- BCN (2016). Decreto Supremo No. 4 Aprueba Reglamento de Alimentos para Animales [Decreto 4/2016]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1104854>
- BCN. (2019). *Ley Chile - Ley 21100 - Biblioteca del Congreso Nacional*. BCN. Retrieved May 17, 2025, from <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1121380>
- BCN. (2021). *Ley Chile - Ley 21368 - Biblioteca del Congreso Nacional*. BCN. Retrieved May 17, 2025, from <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163603>
- BCN (2021). Decreto 12 - Establece Metas De Recolección Y Valorización Y Otras Obligaciones Asociadas De Envases Y Embalajes. Retrieved March 3, 2025, from <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157019>
- Blye, E. (2025, April). Chile's Single-Use Plastics Law includes provisions that prohibit any single-use material inside food premises--including paper; survey finds suppliers are concerned about increased use of plastic, supply and demand, higher water consumption for washables. Industry Intelligence Inc. <https://www.industryintel.com/news/chile-s-single-use-plastics-law-includes-provisions-that-prohibit-any-single-use-material-inside-food-premises-including-paper-survey-finds-suppliers-are-concerned-about-increased-use-of-plastic-supply-and-demand-higher-water-consumption-for-washables-169580290032>
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (2024). Tramitación Proyecto de Ley N° 16849-12. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDelLey/tramitacion.aspx?prmlD=17458&prmBOLETIN=16849-12>
- CMS Law. (2024). *Plastics and packaging laws in Chile|CMS Expert Guide*. CMS law. Retrieved March 3, 2025, from <https://cms.law/en/int/expert-guides/plastics-and-packaging-laws/chile>
- Chile Plastics Pact. (2025). Estudio Reciclando-ando 2025. Pacto de los Plásticos. <https://pactodelosplasticos.cl/wp-content/uploads/2025/09/Estudio-Reciclando-ando-2025-1.pdf>
- Condensa. (2025, March 11). Chile's Single-Use Plastics Law: A Step Towards Sustainability. Condensa. Retrieved May 19, 2025, from <https://condensa.com/en/2025/03/11/chiles-single-use-plastics-law-a-step-towards-sustainability/>
- Ellen MacArthur Foundation. (2021). Government of Chile 2021 Global Commitment report on plastic packaging. Ellen MacArthur Foundation. Retrieved March 3, 2025, from <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/global-commitment-2021/signatory-reports/gov/government-of-chile>
- Frey, M., & Cifuentes, L. A. (2024). Goodbye plastic bags? Lessons from the shopping plastic bag ban in Chile. *Sustainability*, 16(9), 3690. <https://doi.org/10.3390/su16093690>
- González, G., Raglianti, G., Hincapié, B., Martin, F., & Frey, M. (2023). Instrumentos para promover el reúso de envases en Chile y disminuir la generación de residuos. Algramo, Oceana and ANIR. <https://chile.oceana.org/informes/instrumentos-para-promover-el-reuso-de-envases-en-chile-y-disminuir-la-generacion-de-residuos/>
- Greenpeace. (2021). *The world is ditching plastics with reuse and refill laws and practices*. The world is ditching plastics with reuse and refill laws and practices. <https://www.greenpeace.org/international/story/51843/plastics-reuse-and-refill-laws/>

## Anexo 4B: Estudios de caso por país Chile

- IEA. (2024). Law 20920. Establishment of a framework for waste management, extended producer responsibility and recycling. Law 20920. Establishment of a framework for waste management, extended producer responsibility and recycling. – Policies - International Energy Agency. Retrieved March 3, 2025, from <https://www.iea.org/policies/16005-law-20920-establishment-of-a-framework-for-waste-management-extended-producer-responsibility-and-recycling>
- IEA (n.d) Law 20920. Establishment of a framework for waste management, extended producer responsibility and recycling. – Policies. International Energy Agency <https://www.iea.org/policies/16005-law-20920-establishment-of-a-framework-for-waste-management-extended-producer-responsibility-and-recycling>
- InduAmbiente. (2022). Lanza inédita iniciativa de despacho de comida con envases reutilizables. <https://www.induambiente.com/actualidad/noticias/lanzan-inedita-iniciativa-de-despacho-de-comida-con-envases-reutilizables>
- MMA (2019). Encuestas Nacionales del Medio Ambiente (2010–2018). Government of Chile. <https://mma.gob.cl/encuestas-nacionales-del-medio-ambiente/>
- MMA (2021). Hoja de ruta para un Chile circular al 2040. Ministerio del Medio Ambiente <https://economiecircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/HOJA-DE-RUTA-PARA-UN-CHILE-CIRCULAR-AL-2040-ES-VERSION-ABREVIADA.pdf>
- MMA (2025). Ley de Plásticos y Productos de un Solo Uso. Accessed 28 October 2025. <https://economiecircular.mma.gob.cl/plasticos/>
- Mongabay. (2022, August 1). In world first, Chile to ban single-use food and beverage products over three years. Mongabay. Retrieved May 19, 2025, from <https://news.mongabay.com/2022/08/in-world-first-chile-to-ban-single-use-fb-products-over-three-years/>
- Oceana. (2021). Chile Protects Oceans from Single-Use Plastics, Mandates Refillable Bottle. Oceana. <https://oceana.org/victories/chile-protects-oceans-single-use-plastics-mandates-refillable-bottle/>
- OECD (2016). OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2016. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264252615-en>
- OECD (2024). OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2024. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5bc65d36-en>
- Pacto de los Plásticos. (2025). Estudio Reciclando-ando 2025. Chilean Plastics Pact. <https://pactodelosplasticos.cl/wp-content/uploads/2025/09/Estudio-Reciclando-ando-2025-1.pdf>
- The Circular Economy in Latin America and the Caribbean. (2020, September 17). Chatham House – International Affairs Think Tank. <https://www.chathamhouse.org/2020/09/circular-economy-latin-america-and-caribbean>
- The Circulate Initiative. (2022). Circularity assessment protocol: Santiago, Chile. [https://www.thecirculateinitiative.org/wp-content/uploads/Circularity-Assessment-Protocol\\_Santiago.pdf](https://www.thecirculateinitiative.org/wp-content/uploads/Circularity-Assessment-Protocol_Santiago.pdf)
- UNEP. (2023, May 17). *The Chilean start-up changing our relationship with plastic*. UNEP. Retrieved May 19, 2025, from <https://www.unep.org/news-and-stories/story/chilean-start-changing-our-relationship-plastic>
- Venegas, F. (4 June 2025). Cuatro alianzas exitosas que están consolidando el modelo de reúso fueron destacadas en el Día Nacional de la Reutilización. Pais Circular. <https://www.paiscircular.cl/reutilizacion/cuatro-alianzas-exitosas-fueron-destacadas-en-el-dia-nacional-de-la-reutilizacion/>
- Wasteless Group. (2022). *Chile, a model of successful ecological transition*. Chile, a model of successful ecological transition. <https://wasteless-group.com/en/chile-ecological-transition/>
- WEF, Lutkin, A. (2018, June 8). Chile is the first country in the Americas to ban plastic bags. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/stories/2018/06/chile-just-became-the-first-country-in-the-americas-to-ban-plastic-bags/>
- World Economic Forum. (2022). How national policies can accelerate the transition to a reuse economy. How national policies can accelerate the transition to a reuse economy. <https://www.weforum.org/stories/2022/01/how-national-policies-can-accelerate-the-transition-to-a-reuse-economy/>

# Anexo 4C: Estudios de caso por país

## Anexo 4C: Política de reutilización en Colombia

### 1. Contexto de reutilización

La reutilización en Colombia sigue siendo en gran medida informal y sectorial. Los sistemas más consolidados se encuentran en la industria de las bebidas, donde empresas como Bavaria, Postobón y Coca-Cola llevan décadas operando programas de reciclaje de botellas de vidrio retornables (GPAP, 2023; GIZ, 2023). Estos modelos solo se implementan en pequeños comercios locales y establecimientos de hostelería, que utilizan botellas de vidrio, donde los consumidores suelen dejarlas tras su uso. Existen algunos programas de recogida a domicilio para botellas de agua de plástico de más de 11 litros, destinados a hogares e instituciones. Si bien estas prácticas demuestran la familiaridad del país con la reutilización, se limitan a un número reducido de productos y carecen de coordinación o respaldo político.

*“Parte de las alternativas de reutilización ya están dentro de la REP, desempeñando un papel, más bien de los sistemas de devolución, pero esto se debe a que tradicionalmente, particularmente las grandes empresas embotelladoras, como las cerveceras y las de refrescos, han estado implementando la devolución de envases durante muchas décadas”*

**ONG, P18**

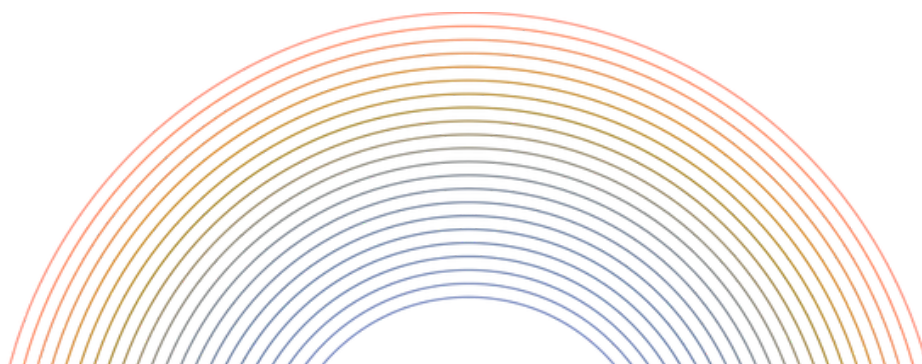
En Colombia no existe una política específica para la reutilización. La Ley de reducción gradual y eventual eliminación de plásticos de un solo uso (Ley N° 2232 de 2022) sí apoya la reutilización como una de las medidas para facilitar la reducción gradual de la producción y el consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso, pero no la hace obligatoria ni establece objetivos específicos para la reutilización. Si bien no existen objetivos específicos para la reutilización, Colombia aspira a que todos los plásticos de un solo uso sean reutilizables, reciclables o compostables para 2030 (Zero Waste Europe, 2023; ADBioplastics, 2024).

### Historial de reutilización

La reutilización existe en Colombia desde hace décadas, principalmente a través de sistemas informales y liderados por la industria, más que por políticas públicas. Mucho antes de que la reutilización se incorporara a los debates nacionales sobre economía circular, los sistemas de botellas de vidrio retornables eran una práctica común en el sector de las bebidas. Estos modelos se integraron en los patrones de consumo cotidianos, especialmente en pequeños comercios y restaurantes de barrio, donde los consumidores tradicionalmente dejaban las botellas después de usarlas.

*“Colombia tenía una cultura de productos reutilizables, digamos hace 30 años, probablemente, o hace 30 o 40 años, pero luego los productos de un solo uso se hicieron tan populares que la gente casi se olvidó de los reutilizables.”*

**Operador del Sistema de Reutilización, P21**



## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

A medida que los plásticos de un solo uso se generalizaron en los últimos 30 años, estas prácticas disminuyeron y fueron reemplazadas gradualmente por envases desechables. Además, no hay garantía de que los esquemas tradicionales de reutilización de bebidas que se llevan a cabo en tiendas pequeñas continúen, ya que estas se enfrentan a una creciente presión y competencia por parte de las grandes cadenas de tiendas de conveniencia (Díaz, Lacayo y Salcedo, 2007). Más recientemente, las estrategias municipales de economía circular, particularmente en Bogotá y Cali, han comenzado a reactivar las iniciativas de reutilización como parte de los planes de gestión de residuos sólidos. Los objetivos de economía circular de Bogotá para 2020, por ejemplo, buscan orientar el sistema de residuos de la ciudad hacia la eficiencia de los recursos y la retención de valor, con la reutilización y el reciclaje como componentes clave.

Colombia fue el primer país de América Latina en adoptar una Estrategia Nacional de Economía Circular en 2019, y con el posterior Plan Nacional para la Gestión Sostenible de Plásticos de Un Solo Uso (2021), la reutilización fue reconocida formalmente en el discurso político colombiano. Sin embargo, la reutilización ha seguido siendo un enfoque secundario, eclipsado por las prioridades de reciclaje y gestión de residuos. Si bien existen sistemas pequeños y tradicionales de devolución de bebidas, estos persisten principalmente debido a la continuidad del mercado y la familiaridad del consumidor, más que a nuevos incentivos regulatorios o fiscales.

#### Estructura del sistema de reutilización

En Colombia, las prácticas de reutilización se desarrollan a través de una combinación de sistemas formales, informales y experimentales. Los modelos más consolidados son los programas de devolución de envases en el sector de las bebidas, gestionados por grandes empresas como Bavaria, Postobón y Coca-Cola, que han mantenido ciclos de devolución de botellas a través de minoristas locales y establecimientos de hostelería (GPAP, 2023; GIZ, 2023). Más allá de las bebidas, la reutilización está emergiendo en nichos de mercado como cosméticos, productos para el hogar y reparto de comida a domicilio, impulsada principalmente por iniciativas privadas más que por políticas públicas.

En términos operativos, los sistemas de reutilización adoptan diversas formas. Los sistemas de depósito digital, como Xiclo, gestionan la devolución de envases de acero inoxidable mediante rutas de recogida automatizadas. Ocre Natural Cosmetics ofrece descuentos por la recarga a los clientes que devuelven los envases, mientras que la alianza entre Grupo Éxito y Coca-Cola proporciona puntos de devolución de botellas en supermercados (Grupo Éxito, 2022). Estos modelos demuestran cómo la logística y la tecnología se están adaptando a los entornos de consumo urbano, pero siguen siendo casos aislados y de pequeña escala.

*“Nos hemos esforzado mucho en redactar marcos legales o reglamentos, pero no hemos sido tan buenos implementándolos.”*

**ONG, P16**

Las definiciones de reutilización varían según los instrumentos legales y normativos. Algunos la clasifican como el uso repetido de un producto sin transformarlo, mientras que otros la vinculan a tipos de envases específicos o a normas de higiene. Esta inconsistencia ha generado incertidumbre entre los reguladores y operadores, con directrices superpuestas de las autoridades ambientales y sanitarias (GIZ, 2023).

#### Las prácticas de reutilización en Colombia se enmarcan en los seis modelos de reutilización (GPAP 2023):

- Recarga en casa
- Recarga sobre la marcha
- Regreso a casa
- Devolución sobre la marcha
- Donación o reventa
- De empresa a empresa (B2B)

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

Las restricciones heredadas, especialmente en las normativas de higiene y cosmética, siguen limitando el desarrollo de sistemas de recarga. Los controles sanitarios del Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (INVIMA) exigen autorización formal para la recarga y restringen la reutilización en categorías como productos de cuidado personal y limpieza. En consecuencia, la mayor parte de la reutilización se concentra en envases retornables para bebidas, una práctica más arraigada en la tradición que en las políticas vigentes. Sin embargo, algunas leyes, como la Decisión 706 de 2008, que exige la declaración de la composición del material de embalaje, demuestran que distintos organismos gubernamentales, tanto de salud como de medio ambiente, pueden colaborar. Además, el Plan Nacional de 2021 para la Gestión Sostenible de Plásticos de Un Solo Uso promueve intervenciones en el sector de productos de limpieza e higiene para fomentar la reutilización de plásticos.

*“Existen algunas legislaciones antiguas que prohíben el uso o la reutilización, en particular de productos de limpieza e higiene y cosméticos”*

**ONG, P19**

### Evolución del panorama político

El panorama de la reutilización en Colombia ha evolucionado dentro de un marco más amplio de economía circular y políticas sobre plásticos, en lugar de a través de una regulación específica para la reutilización. Los principales instrumentos del país incluyen la Estrategia de Economía Circular (ENEC, 2019), el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de Plásticos de Un Solo Uso (2021), la Ley 2232 de 2022, que exige la eliminación gradual de los plásticos de un solo uso, y la Resolución 803 de 2024, que regula la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para los plásticos de un solo uso e incluye requisitos para registrar el peso total (en toneladas) de los materiales de embalaje retornables que se comercializan. Estos instrumentos (Tabla 1) hacen referencia a la reutilización como una medida deseable, pero no establecen objetivos vinculantes ni mecanismos de financiación para apoyarla (Zero Waste Europe, 2023; ADBioplastics, 2024).

El instrumento normativo más cercano a una política de reutilización es la Resolución 1342 de 2020, que define los sistemas de envases retornables y establece indicadores de eficiencia para su implementación. Esta resolución se centra principalmente en los envases de bebidas y no abarca los modelos de reutilización de recarga, a granel o basados en servicios. Otros marcos, como la Ley 2232 de 2022, sobre la eliminación gradual de los plásticos de un solo uso, o la Resolución 803 de 2024, que regula la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para los plásticos de un solo uso, fomentan la reutilización, pero no la hacen obligatoria. De manera similar, la Resolución 668 de 2016 sobre el uso racional de las bolsas de plástico y la Resolución 1407 de 2018 sobre la gestión de residuos de envases incluyen referencias a la reutilización dentro de las medidas de prevención de residuos.

La implementación de prácticas de reutilización se ve influenciada, además, por la superposición de regulaciones de las autoridades ambientales, comerciales y sanitarias. El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible promueve la reutilización como parte de los objetivos de prevención de residuos, mientras que el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (INVIMA) impone estrictas condiciones sanitarias para la reutilización de envases, especialmente en los sectores de alimentos, bebidas y cosméticos, en particular a través de las Resoluciones 638 y 4143. Estas diferentes normativas han generado fricciones regulatorias, lo que dificulta la expansión de los modelos de recarga o devolución más allá de los envases de bebidas.

Los sistemas de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), introducidos mediante las Resoluciones 1407 de 2018 y 803 de 2024, son los principales instrumentos políticos que apoyan la reutilización; sin embargo, la participación sigue siendo voluntaria y se centra en el reciclaje. En consecuencia, los sistemas de reutilización aún se rigen por las tradiciones del mercado y los objetivos de sostenibilidad empresarial, más que por una obligación legal.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

*“Básicamente, la normativa de REP es lo que impulsa la mayor parte de la reutilización. Pero también hay que añadir que la ley sobre plásticos de un solo uso, que se está implementando actualmente, también prevé un cambio en la sociedad, lo que está generando muchos cambios en el marco regulatorio y los modelos de negocio. Sin embargo, en la normativa REP, la reutilización es una opción voluntaria. No tiene objetivos definidos. La normativa está orientada a la gestión de residuos y al reciclaje.”*

**ONG, P17**

*“Parte de las alternativas de reutilización ya están dentro de la REP, desempeñando un papel, más concretamente los sistemas de devolución, pero esto se debe a que tradicionalmente, sobre todo las grandes empresas embotelladoras, como las cerveceras y las de refrescos, llevan décadas implementando la devolución de envases”*

**ONG, P19**

La pertenencia de Colombia a la Comunidad Andina (CAN) añade una capa adicional de regulación, especialmente en lo que respecta a los estándares de empaque e higiene. Las normas de la CAN restringen las prácticas de recarga en los puntos de venta de productos como cosméticos y productos de limpieza, lo que complica aún más la implementación de modelos de reutilización en estos sectores. Sin embargo, algunas leyes de la Comisión de la Comunidad Andina podrían contribuir a reducir el uso de plástico, como la Decisión 706 de 2008, que exige que los productos de higiene proporcionen información sobre la composición y los materiales utilizados en el empaque. Esto puede facilitar la recolección y separación de los diferentes materiales, y dado que la decisión implica que el empaque se considera legalmente parte del producto autorizado, podría servir como punto de partida para requisitos de materiales más estrictos en el futuro.

Si bien Colombia cuenta con ambiciosas políticas sobre economía circular y plásticos sobre el papel, los participantes destacaron consistentemente que la reutilización no es una prioridad: la implementación es débil, las regulaciones están fragmentadas o son restrictivas (especialmente las normas del INVIMA), y el progreso sigue siendo limitado en comparación con el reciclaje o la prohibición de plásticos de un solo uso, aunque esto es común en muchos otros países, incluidos los de Europa. Los impulsores de las políticas se centran en las preocupaciones ambientales (residuos plásticos, vertederos, contaminación marina), los compromisos internacionales y de economía circular, y la prohibición de plásticos de un solo uso, pero la reutilización en sí misma rara vez fue considerada o mencionada en las políticas entre los participantes.

*“Aquí tenemos un dicho: «El tigre no tiene dientes». Nosotros no mordemos. Así que no importa si el 60% de las grandes empresas no cumplen con las regulaciones de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) y no pasa nada.”*

**ONG, P16**

# Anexo 4B: Estudios de caso por país

## Colombia

**Tabla 6.** Políticas relacionadas con la reutilización en Colombia.

Normativa	Año	Pertinencia
NTC 5023, ICONTEC - Materiales plásticos, compuestos y artículos para uso en contacto con alimentos y bebidas	2001	Establece requisitos para los materiales y artículos de plástico destinados al contacto con alimentos y bebidas para garantizar la seguridad y prevenir daños. Las normas de higiene se aplican a los plásticos reutilizables.
CONPES 3874 - Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos	2016	La política contempla la transición hacia una economía circular e incluye la reutilización como objetivo estratégico, haciendo un llamamiento a campañas de comunicación nacionales y a un cambio en el comportamiento del consumidor.
Ley N°2232 (reducción gradual y eventual eliminación de los plásticos de un solo uso)	2022	Establece la obligatoriedad de reducir y, en última instancia, prohibir los plásticos de un solo uso a partir de 2024, promueve el uso de envases reutilizables, sistemas de devolución y estrategias de venta a granel, y destina recursos a la investigación, la innovación y las tecnologías de transición en materia de ecodiseño. La prohibición es gradual y en el futuro se restringirán más productos. La atención se centra en las bolsas de plástico, las bolsas para verduras/comestibles, las pajitas, los agitadores, los soportes de plástico para globos y los bastoncillos de algodón. Para lograr la eliminación total de los plásticos de un solo uso para 2030, se fomentará el uso de materiales reutilizables, reciclables o compostables.
Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC)	2019	Promueve modelos circulares, incluida la reutilización, para garantizar sistemas de circuito cerrado para productos y envases, y reconoce la reutilización como una prioridad sobre el reciclaje y la eliminación de residuos.
Plan Nacional para la Gestión Sostenible de Plásticos de Un Solo Uso	2021	Recomienda que para 2030 todos los plásticos de un solo uso sean reutilizables, reciclables o compostables, e impulsa la venta a granel, los envases reutilizables y la investigación de soluciones de ecodiseño. Asimismo, promueve el uso de productos reutilizables en establecimientos comerciales y solicita intervenciones en determinados sectores, como el de los productos de limpieza, donde los requisitos sanitarios son menos estrictos que en la alimentación y la restauración.
Política de Crecimiento Verde	2028	Apoya prácticas de producción y consumo sostenibles, incluidos modelos de prevención y reutilización de residuos.
Ley de Reforma Tributaria Estructural (Ley de 1819)	2016	Impone un impuesto nacional al consumo de bolsas de plástico y exime a las bolsas reutilizables que cumplen con criterios específicos de durabilidad.
Ley que prohíbe la entrada y el uso de plásticos de un solo uso (Ley de 1973)	2019	Prohíbe los plásticos de un solo uso en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, excepto para artículos reutilizables o con fines médicos.
Resolución 683 - Requisitos sanitarios para envases de plástico en contacto con alimentos y bebidas	2012	Permite la reutilización de envases para alimentos y bebidas bajo estrictas normas de higiene y saneamiento, y estipula que solo se pueden reutilizar los envases que cuenten con procesos adecuados de detección de contaminación y limpieza.
Resolución 4143 - Autorización para la reutilización de envases de plástico para alimentos y bebidas.	2012	La autorización de la autoridad sanitaria es obligatoria para la reutilización de envases de plástico en contacto con alimentos y bebidas.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

**Tabla 6 (fin).** Políticas relacionadas con la reutilización en Colombia.

Policy	Year	Relevance
<a href="#">Resolución 668 - Uso racional de las bolsas de plástico</a>	2016	Exige a los distribuidores de bolsas de plástico que promuevan alternativas reutilizables, como carros de compra y bolsas reutilizables.
<a href="#">Resolución 1407 - Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para la gestión de residuos de envases</a>	2018	Introduce la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para los residuos de envases y anima a los productores a incorporar la reutilización y el reciclaje en el diseño de sus envases.
<a href="#">Resolución 1558 - Prohibición de plásticos de un solo uso en parques nacionales</a>	2019	Prohíbe los plásticos de un solo uso en los parques nacionales utilizados para el ecoturismo, excepto para fines médicos y de higiene.
<a href="#">Resolución 1342 - Implementación de sistemas de envases retornables</a>	2020	Define los sistemas de embalaje retornables y exige métricas de eficiencia para su implementación.
<a href="#">Resolución 803/2024</a>	2024	Implementa la Responsabilidad Extendida del Productor con obligaciones detalladas de gestión de residuos. Reduce los plásticos de un solo uso mediante objetivos de reciclaje, alternativas biodegradables y la prohibición de la contratación pública. Fortalece la gobernanza a través de la certificación por terceros, inspecciones y sanciones claras. Requiere el registro del peso total (en toneladas) de los materiales de embalaje retornables comercializados. Describe algunas excepciones para los plásticos de un solo uso, como por razones médicas, alimentarias, de seguridad o de higiene.

#### En resumen, el panorama de la reutilización en Colombia se refleja en:

- Pequeños sistemas de botellas retornables con larga trayectoria en el sector de las bebidas, impulsados más por la tradición que por la regulación.
- Cobertura política fragmentada en materia de medio ambiente, economía circular y normativa sanitaria, sin un marco nacional unificado.
- Una única normativa relacionada con la reutilización (Resolución 1342 de 2020) se centró exclusivamente en los sistemas de envases retornables.
- Normas restrictivas de salud y seguridad que limitan los modelos de recarga y venta a granel, especialmente para productos alimenticios, de higiene y cosméticos.
- Ausencia de objetivos vinculantes, incentivos financieros o mecanismos de control para fomentar la reutilización más allá de las iniciativas voluntarias existentes.
- Existe un reconocimiento gradual por parte de las políticas públicas de la reutilización como medida de economía circular, pero la coordinación es limitada y la capacidad de implementación es escasa.

# Anexo 4B: Estudios de caso por país

## Colombia

### 2. Diseño y proceso de políticas

#### Proceso de diseño de políticas

El diseño de las políticas relacionadas con la reutilización en Colombia refleja una superposición gradual de instrumentos ambientales, sanitarios y comerciales, en lugar de un marco único y coordinado. La mayoría de las regulaciones han surgido mediante ajustes progresivos a las políticas existentes de gestión de residuos y plásticos, en lugar de a través de una agenda específica para la reutilización. El desarrollo de políticas ha estado liderado principalmente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con una participación limitada del Ministerio de Salud y el Ministerio de Comercio, lo que ha dado lugar a una supervisión algo fragmentada, según los entrevistados.

Los procesos de consulta han tendido a involucrar a grandes productores, sistemas de gestión y asociaciones industriales, mientras que la participación de las pymes, las empresas emergentes y los grupos de consumidores ha sido mínima. Las entrevistas con las partes interesadas señalaron que las cláusulas relacionadas con la reutilización, en particular las de la Ley 2232 de 2022 y la Resolución 1407 de 2018, se introdujeron durante los debates sobre los plásticos de un solo uso y los sistemas REP para envases, en lugar de mediante una deliberación específica sobre la reutilización.

*“Colombia siempre parece seguir las mejores prácticas. Creo que los fundamentos del marco normativo en Colombia son muy sólidos, es decir, desde la Constitución y las leyes iniciales hasta otros fundamentos, son muy sólidos. Así que, al final, es como un proceso orgánico lento que se va construyendo poco a poco.”*

**ONG, P17**

Este patrón refleja el enfoque reactivo e iterativo de Colombia en la formulación de políticas ambientales. Las plataformas multisectoriales como NPAP Colombia también han contribuido al diálogo sobre políticas de plásticos al reunir al gobierno, la industria, la sociedad civil y los socios técnicos en torno a la economía circular y las acciones relacionadas con los plásticos. Si bien no constituyen un mecanismo específico para la formulación de políticas de reutilización, estas plataformas pueden proporcionar un espacio importante para alinear perspectivas e identificar prioridades de implementación. Las nuevas regulaciones suelen seguir las tendencias internacionales y las recomendaciones de la OCDE, posicionando la reutilización como una medida complementaria para la prevención de residuos y la circularidad, en lugar de como un ámbito político independiente. El Pacto por los Plásticos de Colombia (2022) ejemplifica esta alineación, al integrar los objetivos de reutilización en compromisos corporativos voluntarios en lugar de en la legislación vigente.

*“Las autoridades nacionales recomiendan a las empresas que desean liderar alternativas de reutilización que consulten directamente con las agencias ambientales de cada Estado de Colombia o de cada municipio. Por lo tanto, la idea es que las empresas que quieran mejorar sus acciones de reutilización se comuniquen con las autoridades locales, con las autoridades municipales, para verificar si cumplen con los requisitos.”*

**Sector Privado, P18**

Si bien el marco regulatorio del país es sólido, la formulación de políticas se ha visto ralentizada por la gobernanza descentralizada y la limitada coordinación interministerial. Las autoridades ambientales suelen delegar en los organismos locales la aplicación o aprobación de los planes de reutilización, lo que genera inconsistencias procedimentales e incertidumbre para las empresas. Los entrevistados señalaron esto como una razón clave para la lenta implementación de la política de reutilización, a pesar de las altas ambiciones existentes.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

El marco normativo colombiano para la reutilización se fundamenta en sólidos principios constitucionales y legales, pero su evolución ha sido lenta y desigual. Si bien el país suele alinearse con las mejores prácticas internacionales, su implementación se ve obstaculizada por la fragmentación regulatoria y la supervisión descentralizada. Las autoridades nacionales a menudo delegan en las agencias ambientales locales, lo que obliga a las empresas a obtener aprobaciones municipales para sus iniciativas de reutilización. Además, la pertenencia de Colombia a la Comunidad Andina introduce limitaciones regionales, especialmente en lo que respecta a los sistemas de empaque y recarga de cosméticos y productos de higiene. Estas capas regulatorias superpuestas generan incertidumbre para las empresas y limitan la escalabilidad de los modelos de reutilización, lo que refuerza la necesidad de una coordinación nacional más clara y estándares armonizados.

*“Colombia está sujeta a este marco regulatorio regional, que es la Comisión Andina, la cual regula cuestiones como los envases, botellas y vasos para cosméticos, pero no se ha prestado mucha atención a si los diferentes materiales o métodos de lavado pueden alcanzar los mismos estándares de salud, lo que dificulta la reutilización o el rellenado.”*

**ONG, P17**

El diseño de políticas combinó el liderazgo gubernamental, la influencia del sector privado y la alineación internacional, pero a menudo ha sido reactivo, fragmentado e inconsistente, con un mayor impulso proveniente de iniciativas de la industria y compromisos externos que de una hoja de ruta nacional unificada. Las consultas han involucrado principalmente al Ministerio de Medio Ambiente, grandes empresas, asociaciones industriales y algunas autoridades sanitarias/organizaciones de responsabilidad social corporativa, pero hasta ahora han limitado y excluido a las pymes, las empresas emergentes y los consumidores. La sociedad civil, la academia y los gobiernos locales rara vez se incluyen más allá de las fases de consulta, lo que reduce las oportunidades para implementar o probar sistemas de reutilización a gran escala.

*“En Colombia, todos tienen una responsabilidad: el gobierno, las autoridades locales y la industria. Sin embargo, la coordinación es débil y las iniciativas dependen de la acción voluntaria.”*

**Sector Privado, P31**

Este proceso ha generado un entorno político técnicamente sólido, pero de lenta implementación. Si bien la ambición legislativa suele ser elevada, la claridad operativa, los plazos y las directrices de aplicación se retrasan o se aplican de forma inconsistente en las distintas regiones. En consecuencia, el desarrollo de las políticas de reutilización ha sido más reactivo que estratégico, siguiendo recomendaciones internacionales y el liderazgo del sector privado en lugar de establecer una agenda nacional proactiva.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

#### En resumen, el proceso de diseño de políticas en Colombia se caracteriza por:

- Integración gradual de las disposiciones sobre reutilización en las reformas relativas a los residuos y los plásticos, en lugar de una política específica.
- Liderazgo centralizado por parte del Ministerio de Medio Ambiente, con una participación limitada de las PYME, la sociedad civil y los consumidores.
- Los estrictos requisitos sanitarios y de higiene para los productos reutilizables, que si bien pueden inhibir su adopción, también demuestran un fuerte sentido de responsabilidad con respecto a los posibles efectos adversos de una mala reutilización del plástico.
- Los plazos regulatorios son lentos debido a la superposición de responsabilidades institucionales y a la coordinación fragmentada.
- Fuerte influencia de los marcos internacionales (OCDE, Comunidad Andina y pactos empresariales) sobre las prioridades políticas nacionales.
- Ambición de alto nivel que no se corresponde con directrices de implementación detalladas ni mecanismos de control.

### Financiamiento

El financiamiento para la reutilización en Colombia se encuentra en una etapa temprana de desarrollo. Si bien existen diversos mecanismos financieros dentro de los marcos ambientales y de economía circular del país, pocos se han estructurado específicamente para facilitar la reutilización. Instrumentos como el esquema REP y la ENEC incorporan el principio de "quien contamina paga", pero hasta ahora los recursos se han canalizado principalmente hacia infraestructura de reciclaje, iniciativas de concientización y tecnologías de gestión de residuos, en lugar de sistemas de reutilización (GIZ, 2023; Compromiso Empresarial para el Reciclaje, 2024).

*"Creo que lo financiero será el mayor desafío, porque requiere mucha inversión y la infraestructura no está lista en este momento."*

#### **Sector Privado, P18**

Los stakeholders destacaron con frecuencia la falta de incentivos financieros específicos (como reducciones fiscales, subvenciones o préstamos a bajo interés) para fomentar la inversión en la reutilización. Los elevados costes iniciales asociados al rediseño de envases, las instalaciones de lavado y la logística inversa crean barreras de entrada, especialmente para las pymes, mientras que los grandes productores y minoristas suelen estar mejor preparados para absorber dichos costes.

*"Definitivamente es un problema económico. Creo que en muchos países es similar, pero ser una organización formal en Colombia es muy costoso, sobre todo en términos de impuestos. Por ejemplo, si eres una empresa emergente, tienes que pagar a tus empleados y pagar diferentes impuestos. No hay subsidios, ningún subsidio absoluto"*

#### **SIG, P27**

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

La cooperación internacional, las organizaciones de responsabilidad del productor y las iniciativas lideradas por la industria han desempeñado un papel fundamental en el apoyo a las actividades iniciales de reutilización y economía circular en Colombia. Organizaciones como GIZ, ANDI Visión Circular, CEMPRE, el Pacto Colombiano de Plásticos y NPAP Colombia han contribuido al desarrollo de proyectos piloto, la asistencia técnica, la investigación y la coordinación de las partes interesadas en materia de reutilización y circularidad de envases. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas siguen dependiendo de financiación a corto plazo para proyectos, inversión corporativa voluntaria o cooperación internacional, en lugar de mecanismos nacionales de financiación a largo plazo dedicados a la reutilización.

La cooperación internacional y la inversión privada han proporcionado apoyo adicional, especialmente para los proyectos piloto en sus primeras etapas. Iniciativas como Xiclo y Agua Siembra han recibido apoyo de organizaciones como Visión Circular y socios de cooperación internacional como GIZ (ANDI y Visión Circular, s.f.). El diálogo más amplio, el intercambio técnico y la visibilidad en torno a la reutilización también se han visto impulsados por plataformas e iniciativas como el Pacto Colombiano de Plásticos y GPAP/NPAP Colombia.

El impuesto al consumo de bolsas de plástico en Colombia (Ley 1819 de 2016) demuestra la capacidad del país para movilizar instrumentos fiscales con fines ambientales, aunque actualmente ninguno de los ingresos se destina a infraestructura de reutilización. Algunos actores propusieron destinar una parte de estos fondos a programas nacionales de reutilización o a infraestructura logística compartida para fomentar su adopción. Asimismo, varios actores sugirieron que parte de los recursos actualmente destinados a infraestructura de reciclaje podrían reasignarse para apoyar la investigación, proyectos piloto e infraestructura compartida para la reutilización.

Los participantes supusieron que la financiación para la reutilización sigue fragmentada, pero en constante evolución. Existe un creciente reconocimiento entre los responsables políticos y los actores de la industria de que una mayor alineación financiera mediante incentivos fiscales, fondos específicos o la reorientación de los recursos existentes será clave para ampliar los sistemas de reutilización en todo el país.

#### **En resumen, el panorama de financiamiento para la reutilización en Colombia se caracteriza por:**

- Desarrollo en fase inicial con pocos mecanismos que apoyen directamente la reutilización.
- La financiación existente se destina principalmente al reciclaje y la gestión de residuos.
- Las PYMES tienen acceso limitado a financiación debido a los elevados costes iniciales.
- Dependencia de subvenciones internacionales a corto plazo y financiación para proyectos piloto.
- Nuevas oportunidades para reutilizar los ingresos fiscales y de la REP existentes en iniciativas de reutilización.

### 3. Implementación de la política y resultados

#### **Resultados de las políticas**

Los resultados de las políticas de reutilización en Colombia siguen siendo limitados a pesar de la consolidación del marco regulatorio sobre plásticos y la transición a la economía circular. La mayor parte del progreso se ha producido indirectamente mediante medidas dirigidas a los plásticos y envases de un solo uso, mientras que los resultados específicos de reutilización aún están en desarrollo. La implementación de la Ley 2232 (2022), que elimina gradualmente ciertos artículos de plástico de un solo uso, ha impulsado una disminución visible en su circulación y ha fomentado la exploración de alternativas por parte de minoristas y fabricantes. Sin embargo, los entrevistados señalaron que estas alternativas no se han traducido necesariamente en sistemas reutilizables, ya que muchas empresas han sustituido los plásticos de un solo uso por otros materiales desechables como papel o bioplásticos (CEMPRE, 2024).

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

Los datos de seguimiento sobre el desempeño de la reutilización son escasos. Si bien el Pacto por los Plásticos de Colombia (2024) ha introducido la presentación voluntaria de informes sobre la circularidad de los envases, estos sistemas operan independientemente de los marcos oficiales REP. La ciudad de Bogotá cuenta con una guía para informar sobre la reducción de envases PUSU y recomienda registrar el uso de envases reutilizables, pero solo por cantidad y tipo adquiridos, no por ciclos de reutilización reales ni tasas de devolución (Secretaría Distrital de Ambiente, 2022). La falta de una base de datos nacional unificada dificulta la medición de la contribución de la reutilización a los objetivos de reducción de residuos del país. Los stakeholders describieron una proliferación de sistemas de gestión con mandatos superpuestos y coordinación limitada, lo que resulta en una supervisión fragmentada y una recopilación de datos inconsistente (GIZ, 2023; Zero Waste Europe, 2023). Las iniciativas de coordinación lideradas por la industria, como Visión Circular, han intentado mejorar la alineación y la colaboración entre los productores y las cadenas de valor del envasado, aunque los sistemas de seguimiento e información siguen fragmentados.

*“Actualmente, existen alrededor de 50 sistemas de gestión. Son muchos, y además hay otros esquemas individuales. Esto no es productivo ni eficiente. Si el gobierno pudiera solucionar esto, en lugar de tener 50, se podrían tener tres o cinco. De esta manera, las organizaciones se verían obligadas a destinar todos sus recursos a menos SIG, y estas podrían financiar de forma productiva y eficaz este tipo de programas.”*

**SIG, P27**

Cuando existen resultados cuantificables, estos reflejan principalmente la dinámica específica de cada sector. Si bien es pequeño, el sector de las bebidas mantiene altas tasas de retorno gracias a sistemas de recolección de botellas de larga trayectoria, lo que demuestra que la reutilización puede funcionar eficazmente cuando se apoya en incentivos comerciales claros y redes logísticas. Si bien faltan datos sobre la reutilización en el sector de las bebidas en general, existen ejemplos de estudios de caso, como la reutilización de botellas de agua mineral proporcionada por Agua Siembra, que vende 155 mil envases al mes, con entre 30 y 35 ciclos de uso por botella, así como las botellas reutilizables de leche de coco proporcionadas por Coco Natu, que tienen tasas de retorno superiores al 70%, con algunas botellas que se utilizan durante más de dos años (GIZ, 2023). En contraste, otros sectores, como los cosméticos, los productos para el hogar y los servicios de alimentación, siguen limitados por las regulaciones sanitarias y la falta de infraestructura para el relleno y la redistribución.

La prohibición de los SUP en los parques nacionales ha dado lugar a intervenciones educativas y de cambio de comportamiento dirigidas a turistas, visitantes, operadores turísticos y comunidades locales, con el objetivo de restringir los SUP como pajitas y bolsas de plástico y promover alternativas reutilizables. Las políticas también han requerido una mejora en la infraestructura de gestión de residuos dentro de las áreas protegidas (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2022; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023).

Si bien el reciclaje sigue siendo la principal vía de cumplimiento según la Resolución 1407 (2018) y el marco de la REP, varias empresas han comenzado a implementar proyectos piloto de reutilización en respuesta a la presión política y las expectativas del público. Entre ellas se incluyen las líneas de recarga de Natura Cosméticos, el sistema de envases reutilizables de Xiclo para la entrega de alimentos y las botellas de agua retornables de Agua Siembra, todas las cuales muestran una transición gradual hacia modelos de reutilización orientados al consumidor. Sin embargo, la mayoría opera a pequeña escala y depende de financiamiento externo o de presupuestos de sostenibilidad corporativa, en lugar de una obligación regulatoria.

Los resultados de las políticas de reutilización en Colombia evidencian un desequilibrio entre la ambición legislativa y su implementación práctica. Si bien las leyes y estrategias reconocen sistemáticamente la reutilización como parte de la jerarquía de gestión de residuos, la ausencia de objetivos medibles, sistemas de monitoreo y una aplicación coordinada ha limitado su impacto. Por lo tanto, el progreso se ha impulsado más por la experimentación del sector privado que por la implementación de políticas estatales, lo que ha resultado en una adopción desigual entre sectores y regiones.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

#### Percepciones de los stakeholders

Las partes interesadas consideraron que la implementación de la política de reutilización en Colombia era lenta y fragmentada, con grandes ambiciones en teoría, pero un impacto visible limitado. Muchos describieron la reutilización como una agenda emergente eclipsada por el reciclaje y la complejidad regulatoria. Si bien las empresas y los actores de la sociedad civil acogieron con beneplácito la intención de la Ley 2232 (2022), expresaron su preocupación por la falta de incentivos y orientación práctica para apoyar su cumplimiento.

*“Aquí en Colombia hay mucho uso del ‘garrote’ y creo que debería haber más ‘zanahoria’. Para las empresas que quieran innovar, hay una zanahoria, pero no se puede pensar todos los días en cómo multar o castigar”*

**Empresa de Reutilización, P26**

*“Es bueno tener este equilibrio entre zanahoria y garrote. Y por el momento, solo es un garrote, no una zanahoria. La única zanahoria es, bueno, si cumples, si logras, entonces no te multan. Eso no es suficiente zanahoria.”*

**SIG, P27**

Los entrevistados coincidieron en gran medida en que las medidas actuales se basan excesivamente en mecanismos punitivos, como las multas por incumplimiento, y carecen de instrumentos fiscales o técnicos que faciliten la viabilidad económica de la reutilización. El resultado es un enfoque centrado en el cumplimiento normativo que desalienta la innovación voluntaria, especialmente entre las pymes.

Al mismo tiempo, varios entrevistados destacaron que promover la reutilización no necesariamente socava los objetivos del reciclaje. Consideraron que ambos son componentes esenciales de la transición hacia una economía circular, siempre y cuando la reutilización reciba el mismo reconocimiento y apoyo político.

*“Hay espacio para todos. Si se promueve la reutilización, e incluso si se establecen objetivos o metas, el reciclaje no va a desaparecer. No, ambas opciones pueden coexistir”*

**Sector Privado, P31**

Las partes interesadas también señalaron la escasa coordinación entre ministerios y agencias, así como la insuficiente comunicación sobre los nuevos requisitos. Si bien las grandes empresas cuentan con los recursos para interpretar y aplicar regulaciones complejas, las pequeñas empresas tienen dificultades para adaptarse.

*“No existe un instrumento específico que facilite la implementación de un sistema de reutilización. Se trata más bien de medidas de zanahoria y garrote, donde predomina el garrote, el garrote y el garrote. Hay que cumplir, hay que lograr. Pero, desde el punto de vista de la política, no existen incentivos adecuados; es un mecanismo, pero no un incentivo apropiado.”*

**SIG, P27**

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

Los stakeholders perciben que la transición hacia la reutilización en Colombia se ve obstaculizada por tres factores principales: el escaso apoyo político para su implementación, incluidos los mecanismos para hacer cumplir las leyes; la baja aceptación por parte de los consumidores; y la excesiva dependencia de la aplicación de la ley en lugar de los incentivos. No obstante, la entrada gradual de proyectos piloto de reutilización en el mercado y la creciente concientización de los consumidores sobre la prohibición de los plásticos de un solo uso se consideran señales tempranas de un cambio en la cultura política.

#### Adaptaciones empresariales

La adaptación de las empresas en Colombia ha sido desigual. Un pequeño número de grandes productores y minoristas de bebidas, como Bavaria, Postobón y Coca-Cola, han continuado expandiendo sus sistemas de botellas retornables, aprovechando la infraestructura de distribución y recolección ya establecida (GPAP, 2023; GIZ, 2023). Cabe señalar que no se dispone públicamente de datos detallados sobre estos sistemas de devolución, por lo que su éxito no puede verificarse fácilmente. En contraste, las pequeñas empresas, los restaurantes y los vendedores informales enfrentan mayores limitaciones. Los costos de los envases reutilizables, el acceso limitado a instalaciones de limpieza y almacenamiento, y la incertidumbre regulatoria en torno a las normas de higiene dificultan la participación. Muchos entrevistados señalaron que las pymes se ven disuadidas por la falta de apoyo financiero específico, orientación técnica o procesos de cumplimiento simplificados.

*“Los sistemas de reutilización pueden ser viables para pequeños restaurantes, pero para microempresas como tiendas de barrio o contenedores de residuos, la economía podría incluso favorecer la reutilización, siempre que los sistemas sean sencillos y se gestionen localmente. Para los servicios de alimentación, el apoyo del gobierno o del sector privado es fundamental.”*

#### **Empresa de Reutilización, P41**

Varias empresas grandes han puesto en marcha proyectos piloto para probar modelos de reutilización y recarga en zonas urbanas. El programa Soy RE de Coca-Cola y Grupo Éxito anima a los consumidores a devolver botellas de PET a cambio de puntos de fidelización, mientras que Unilever y Natura Cosméticos han probado envases rellenables para productos de cuidado personal y del hogar. Estas iniciativas demuestran la creciente disposición del sector privado a experimentar con la reutilización, aunque su alcance sigue siendo limitado y dependen en gran medida de la inversión corporativa y la financiación de alianzas internacionales (Grupo Éxito, 2022; GPAP, 2023). Sin embargo, se ha criticado que ninguna empresa o multinacional se haya comprometido a reducir el volumen total de uso de plástico y la producción de residuos, y que la inversión en sistemas de reutilización no sea significativa (Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública [MASP] y Greenpeace Colombia, 2019).

*“La reutilización se considera simplemente una segunda fase para varias empresas, solo las más grandes que cuentan con un área estructurada de sostenibilidad... comprenden los beneficios de la reutilización y básicamente se centran en el reciclaje y en establecer la ley REP, y eso es todo.”*

#### **ONG, P16**

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

Un ejemplo particularmente innovador, aunque efímero, fue ReTorna, un programa piloto desarrollado por Uber Eats y TriCiclos que ofrecía entrega de comida a domicilio en envases retornables. La iniciativa demostró una sólida viabilidad logística, pero no logró alcanzar la escala necesaria para ser rentable. La baja aceptación por parte de los consumidores, sumada al predominio de los envases de un solo uso en la entrega de alimentos, limitó su sostenibilidad (InduAmbiente, 2022).

*“Según la experiencia de empresas privadas, los desafíos técnicos de la reutilización pueden resolverse. La verdadera cuestión es si los incentivos del mercado y del consumidor se alinean para que sea viable.”*

#### **Sector Privado, P31**

Estas experiencias resaltan la importancia de alinear los incentivos financieros, logísticos y conductuales. La experiencia internacional y la evidencia local indican que los sistemas de reutilización prosperan cuando cuentan con infraestructura propicia, incentivos fiscales y certeza regulatoria (OCDE, 2024; Centro Global de Políticas sobre Plásticos, 2023). En Colombia, la reutilización sigue estando impulsada por unas pocas grandes corporaciones y programas piloto, en lugar de por un cambio empresarial coordinado en todo el mercado.

### Impactos no deseados

El entorno regulatorio fragmentado e inconsistente ha generado diversas consecuencias no deseadas para las iniciativas de reutilización en Colombia. Las ambigüedades en las normas de higiene y seguridad, especialmente las emitidas por el Ministerio de Salud e INVIMA, han provocado que algunas empresas de recarga suspendan o modifiquen sus operaciones. Las empresas manifestaron incertidumbre sobre qué autoridad tiene jurisdicción final y señalaron que la ausencia de estándares específicos genera riesgos legales y operativos (GIZ, 2023).

*“Principalmente, no existe un concepto claro sobre la reutilización porque también empieza con una «R», y el reciclaje empieza con una «R», y cuando se recupera material para reciclarlo, en nuestro idioma es muy común encontrar la palabra «reutilizar» como una acción de recuperación, por lo que todavía existe un malentendido en muchos públicos sobre la reutilización y su potencial.”*

#### **Operador del Sistema de Reutilización, P21**

En el sector de alimentos y bebidas, la falta de claridad en materia de responsabilidad ha disuadido a las empresas de ofrecer opciones de recarga o envases retornables. Los entrevistados destacaron que las empresas no tienen claro quién es responsable de la limpieza, la inspección y la verificación de la higiene de los envases reutilizables, lo que aumenta la percepción de riesgo legal.

*“Con la reutilización, nos enfrentamos a varios problemas relacionados con la inequidad. ¿Quién es responsable de limpiar los contenedores de las máquinas expendedoras o de mantener la trazabilidad? ¿Debería recaer esta responsabilidad en el productor o en el operador comercial?”*

#### **ONG, P16**

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

La falta de coherencia regulatoria también ha propiciado cambios materiales no deseados. Algunas empresas, ante los elevados costes de cumplimiento o los riesgos de inspección, han sustituido los plásticos de un solo uso por otros materiales desechables como el papel o los bioplásticos. Estas alternativas podrían no reducir el impacto ambiental y, en algunos casos, han agravado los problemas de gestión de residuos.

Los factores culturales y de comportamiento han reforzado estas dificultades. Muchos consumidores siguen asociando la reutilización con la incomodidad o la falta de higiene, especialmente en el caso de alimentos y productos de cuidado personal. Las empresas manifestaron la reticencia de los consumidores a devolver o lavar los envases y señalaron la necesidad de intensificar las campañas de concienciación pública para normalizar la reutilización.

*“Se ha calificado de incómodo e ineficiente. Necesitamos comunicación a nivel nacional para cambiar esa mentalidad, no solo iniciativas a nivel de marca.”*

**SIG, P27**

En algunos casos, las barreras operativas y económicas han excluido involuntariamente a los actores más pequeños. Las pymes y los vendedores informales a menudo carecen de acceso a instalaciones de lavado o logística certificadas, mientras que los envases reutilizables de alto valor son propensos al robo. Estas limitaciones han provocado que la innovación en materia de reutilización se concentre en las grandes empresas, que pueden absorber los costos asociados (GIZ, 2023).

La persistencia de estos impactos no deseados refleja la falta de una supervisión coherente, de directrices prácticas para su implementación y de infraestructura de apoyo. Si no se abordan estas deficiencias, la reutilización en Colombia corre el riesgo de seguir limitada a iniciativas puntuales o de pequeña escala, en lugar de convertirse en una práctica nacional generalizada.

# Anexo 4B: Estudios de caso por país

## Colombia

### 4. Lecciones aprendidas y recomendaciones

#### Lecciones aprendidas: facilitadores

**Los sistemas de reutilización de larga trayectoria en el sector de las bebidas han mantenido vivas las prácticas de reutilización.** La industria de bebidas colombiana sigue siendo el principal motor de la reutilización. Empresas como Bavaria, Postobón y Coca-Cola llevan décadas operando sistemas de botellas de vidrio retornables, respaldadas por redes logísticas consolidadas y la familiaridad de los consumidores. Estos sistemas funcionan como una base informal para las iniciativas de reutilización, demostrando que la reutilización puede ser comercialmente viable cuando cuenta con infraestructura y se fomenta la costumbre.

**Los proyectos piloto corporativos y las iniciativas voluntarias están impulsando la expansión de los modelos de reutilización.** La participación del sector privado ha desempeñado un papel fundamental, especialmente a través de iniciativas vinculadas al Pacto por los Plásticos de Colombia. Grandes empresas han lanzado proyectos piloto en colaboración con minoristas para promover modelos de recarga, devolución y depósito, a menudo con respaldo internacional. Ejemplos como la colaboración de Grupo Éxito con Coca-Cola y los programas de recarga de Unilever ilustran cómo la experimentación impulsada por las marcas ha subsanado algunas deficiencias normativas y ha normalizado el concepto de reutilización entre los consumidores. Varias de estas iniciativas han recibido apoyo a través de plataformas de coordinación sectorial como Visión Circular, además de alianzas con organizaciones internacionales y minoristas.

**Las iniciativas emergentes a nivel municipal están integrando la reutilización en las agendas de economía circular.** Los gobiernos municipales de ciudades como Bogotá y Cali han incorporado la reutilización en sus estrategias de gestión de residuos y economía circular. Estos programas locales crean una plataforma para la experimentación práctica con sistemas de devolución y recarga, a menudo vinculados a objetivos de sostenibilidad. La acción liderada por las ciudades ha demostrado ser un importante campo de pruebas ante la falta de coordinación nacional.

**La cooperación y la financiación internacionales han proporcionado un importante apoyo técnico.** Socios para el desarrollo como GIZ y NPAP Colombia han respaldado la transición de Colombia hacia la economía circular mediante asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades e investigación sobre la reutilización (NPAP Colombia, nd). Estas colaboraciones han contribuido a documentar las prácticas existentes, dar visibilidad a proyectos piloto exitosos y fortalecer el diálogo entre el gobierno, la industria y la sociedad civil. Por lo tanto, la participación internacional ha desempeñado un papel fundamental en el avance del conocimiento y los debates sobre políticas relacionadas con la reutilización.

**La concientización pública sobre la reducción del plástico de un solo uso está aumentando gradualmente.** La familiaridad de los consumidores con los envases reutilizables crece gracias a las restricciones al plástico de un solo uso, los programas de devolución voluntaria y la creciente atención mediática sobre la reducción de residuos. Las campañas nacionales y las actividades del Pacto por los Plásticos de Colombia y NPAP han contribuido a promover un consumo más consciente, sentando las bases para una mayor aceptación de los modelos de reutilización como alternativas a los productos desechables.

#### Lecciones aprendidas: barreras y desafíos

**La reutilización sigue siendo un aspecto secundario en las políticas de economía circular de Colombia.** Si bien la Ley 2232 (2022) y la Estrategia Nacional de Economía Circular reconocen la reutilización, no se ha traducido en objetivos vinculantes ni en un marco de implementación claro. El énfasis político continúa priorizando el reciclaje y la gestión de residuos, dejando la reutilización sin un conjunto definido de incentivos, mecanismos de reporte ni instituciones responsables.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

**La regulación fragmentada e inconsistente genera incertidumbre para las empresas.** Diversos ministerios regulan aspectos de la reutilización, incluyendo los de medio ambiente, salud y comercio. La superposición de sus competencias ha dado lugar a interpretaciones y aplicaciones inconsistentes de las normas, especialmente en lo que respecta al rellenado y la reutilización de envases. La ausencia de una autoridad única o una norma armonizada ha ralentizado la implementación y desalentado la inversión.

**Las estrictas normas sanitarias restringen la recarga y la reutilización de envases.** Las regulaciones emitidas por el Ministerio de Salud e INVIMA imponen rigurosas condiciones de higiene y seguridad para los envases que entran en contacto con alimentos, cosméticos o productos de limpieza. Si bien estas disposiciones son importantes para la protección del consumidor, han bloqueado muchos modelos de recarga al requerir aprobaciones complejas y costosas para las pequeñas empresas.

**Escasa supervisión y aplicación de la ley socavan el cumplimiento y la rendición de cuentas.** Las disposiciones relativas a la reutilización contempladas en la Ley 2232 y la normativa REP no se supervisan activamente, y la responsabilidad de su cumplimiento suele recaer en autoridades municipales con recursos limitados. La ausencia de sistemas de seguimiento a nivel nacional implica que existen pocos datos sobre el desempeño en materia de reutilización, lo que impide evaluar si las medidas existentes están dando resultados.

**Las barreras financieras y de infraestructura limitan la participación de las pequeñas empresas.** El costo de desarrollar sistemas de empaque reutilizables, sumado a la falta de infraestructura de apoyo para la recolección, el lavado y la redistribución, ha impedido que las pequeñas empresas adopten la reutilización. El acceso a la financiación es limitado, y la mayoría de las fuentes de financiamiento disponibles priorizan el reciclaje o la gestión de residuos. Sin apoyo financiero específico, a los pequeños comerciantes y operadores de servicios de alimentos les resulta difícil cumplir con las disposiciones relacionadas con la reutilización.

**Los factores culturales y conductuales ralentizan la adopción por parte de los consumidores.** Si bien la concienciación pública sobre la prohibición de los plásticos de un solo uso está aumentando, las prácticas de reutilización y recarga aún no se han generalizado. La comodidad, el coste y la disponibilidad limitada de opciones de reutilización siguen influyendo en las decisiones de los consumidores. Las encuestas indican que, aunque la gente apoya la idea de la reutilización, la práctica solo esporádicamente, y las opciones desechables siguen predominando en las compras cotidianas.

### Recomendaciones para un marco normativo efectivo sobre la reutilización

La transición de Colombia hacia la reutilización se ve limitada no por la falta de concienciación o voluntad, sino por la fragmentación regulatoria, las deficiencias financieras y la escasa coordinación. Las siguientes recomendaciones describen las acciones prioritarias para fortalecer el entorno propicio para la reutilización, basándose en las lecciones aprendidas de los proyectos piloto existentes, las perspectivas de las partes interesadas y la experiencia internacional.

- **Desarrollar una hoja de ruta nacional unificada para la reutilización, alineada con la Ley 2232.** Esta hoja de ruta, dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debería consolidar las referencias existentes a la reutilización en la Ley 2232, la ENEC y el Plan de Gestión de Plásticos de Un Solo Uso. Debería definir objetivos medibles, prioridades sectoriales y funciones claras para el gobierno, la industria y los municipios. La hoja de ruta también podría alinearse con los objetivos del Pacto por los Plásticos de Colombia para garantizar la coherencia entre los compromisos voluntarios y los mandatos políticos. Las iniciativas existentes con múltiples partes interesadas, como NPAP Colombia, también pueden proporcionar una plataforma útil para coordinar el diálogo y la armonización en torno al desarrollo y la implementación de políticas de reutilización.

Continúa en la página siguiente.

## Anexo 4B: Estudios de caso por país

### Colombia

#### Recomendaciones continuado:

- **Integrar objetivos obligatorios de reutilización en los esquemas REP para envases.** La normativa de REP de Colombia (Resolución 1407 de 2018) ofrece un mecanismo inmediato para poner en práctica la reutilización. La introducción de cuotas obligatorias de reutilización o recarga para los productores de envases, vinculadas a la trazabilidad y a tarifas de REP diferenciadas, incentivaría el diseño de envases duraderos y recargables. Se podría exigir a las organizaciones de productores que informen por separado sobre los envases reutilizables y reciclables para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- **Revisar la normativa sanitaria para permitir la recarga y la reutilización segura de envases.** Las normas de higiene y salud, contempladas en las Resoluciones 638 y 4143, restringen actualmente los sistemas de recarga y devolución. Estas deberían actualizarse para adoptar un enfoque basado en el riesgo, permitiendo modelos de recarga certificados en sectores no sensibles como la limpieza y los productos secos. Una guía clara del INVIMA sobre los procedimientos de inspección y las responsabilidades de los productores contribuiría a estandarizar el cumplimiento y reducir la carga administrativa.
- **Crear instrumentos fiscales y financieros para apoyar la transición hacia la reutilización.** Un paquete nacional de incentivos podría basarse en el Fondo para el Reciclaje y ampliar su alcance para financiar proyectos piloto de reutilización, infraestructura e investigación. Créditos fiscales específicos para envases reutilizables, préstamos a bajo interés a través de Bancóldex o criterios de contratación pública ecológica que favorezcan los productos reutilizables ayudarían a compensar los costos de la transición, especialmente para las pymes.
- **Invertir en infraestructura de reutilización compartida a nivel municipal mediante alianzas público-privadas.** Los municipios podrían colaborar con la industria para establecer instalaciones compartidas de lavado, recolección y logística, especialmente en grandes centros urbanos como Bogotá, Medellín y Cali. Estos centros reducirían los costos para los pequeños productores y minoristas, al tiempo que garantizarían el cumplimiento de las normas sanitarias y ambientales.
- **Diseñar campañas de comunicación a nivel nacional para promover la adopción por parte de los consumidores.** La sensibilización pública sigue siendo fundamental para normalizar el comportamiento de reutilización. Las campañas coordinadas, lideradas por el Ministerio de Ambiente, en colaboración con el Pacto por los Plásticos de Colombia y los gobiernos locales, deben promover los sistemas de recarga y devolución, aclarar las cuestiones de higiene y destacar los beneficios ambientales y económicos de la reutilización. Estas campañas también requerirán elementos educativos para diferenciar entre reciclaje y reutilización, y para explicar los principios de la economía circular.
- **Mejorar la coordinación entre las autoridades nacionales y municipales.** Dado que muchas responsabilidades de cumplimiento recaen en los municipios, el apoyo y la orientación a nivel nacional son fundamentales. El establecimiento de una plataforma interinstitucional permanente que vincule al Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Salud, INVIMA y las autoridades municipales podría garantizar una interpretación coherente de las normas de reutilización, facilitar el desarrollo de capacidades y agilizar las aprobaciones para las iniciativas locales.

# Anexo 4B: Estudios de caso por país

## Colombia

### 5. Solidez de la evidencia

El Centro Global de Políticas sobre Plásticos se compromete a la transparencia en los resultados de sus investigaciones, lo que incluye la identificación de las lagunas de conocimiento o evidencia específicas y persistentes. La siguiente tabla resume el estado de la evidencia disponible para Colombia durante el período de investigación.

Búsqueda bibliográfica	Entrevistados	Revisión por pares	Solidez de la evidencia total
Moderado: base de evidencia en gran medida consistente, literatura revisada por pares limitada.	11 personas de 9 organizaciones - fuerte	Revisión por pares completada por 2 revisores	Fuerte

### Referencias

- ADBioplastics. (2024). Legislation on single-use plastics and products in Colombia: keys, trends and opportunities. <https://adbioplastics.com/en/legislation-on-single-use-plastics-and-products-in-colombia-keys-trends-and-opportunities/#:~:text=Law%202232%20of%202022%20is,the%20use%20of%20sustainable%20alternatives>
- ANDI & Visión Circular. (n.d.). Visión Circular. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. <https://visioncircular.andi.com.co/>
- National Authority for Environmental Licenses (ANLA). (n.d.). Permit and authorization: Environmental management plan for packaging and container waste. [https://www.anla.gov.co/01\\_anla/permiso-y-autorizacion-plan-gestion-ambiental-residuos-envaces-y-empaques](https://www.anla.gov.co/01_anla/permiso-y-autorizacion-plan-gestion-ambiental-residuos-envaces-y-empaques)
- CEMPRE. (n.d.). Red Reciclo: A Collective Plan By Cempre. <https://cempre.org.co/red-reciclo/>
- Clinica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP), & Greenpeace Colombia. (2019, November). Situación actual de los plásticos en Colombia y su impacto en el ambiente. Universidad de los Andes & Greenpeace. <https://clinicamasp.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-Final-Completo-Pl%C3%A1sticos-GREENPEACE.pdf>
- Colombian Congress. (2022). Law 2232 of 2022. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=125439>
- ColombiaOne. (2024). Colombia Sees Sharp Decline in Single-Use Plastic Consumption <https://colombiaone.com/2024/12/11/colombia-single-use-plastics-2/>
- Compromiso Empresarial para el Reciclaje Colombia. (2024). The roadmap to the circularity of plastics in Colombia. <https://cempre.org.co/pacto-plasticos/wp-content/uploads/sites/7/2024/09/Road-Map-Colombia-Plastic-Pact.pdf>
- Consumer Goods Forum. (2021). CGF holds virtual EPR event with the Ministry of Environment in Colombia and Waste2Worth. [https://www.theconsumergoodsforum.com/news\\_updates/cgf-holds-virtual-epr-event-in-with-ministry-of-environment-in-colombia-and-waste2worth/](https://www.theconsumergoodsforum.com/news_updates/cgf-holds-virtual-epr-event-in-with-ministry-of-environment-in-colombia-and-waste2worth/)
- Díaz, A., Lacayo, J. A., & Salcedo, L. (2007). Selling to 'mom-and-pop' stores in emerging markets. McKinsey & Company. Retrieved from [https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client\\_service/consumer%20packaged%20goods/pdfs/selling%20to%20mom-and-pop%20stores%20in%20emerging%20markets.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client_service/consumer%20packaged%20goods/pdfs/selling%20to%20mom-and-pop%20stores%20in%20emerging%20markets.ashx)
- GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2023). Opportunities for reusable packaging systems and women's participation in Colombia (150 dpi) [Report]. GIZ. <https://www.giz.de/sites/default/files/media/pkb-document/2025-09/giz2023-colombia-reusable-packaging-systems-and-women-participation-150dpi.pdf>
- Global Plastics Action Partnership (GPAP). (2023) [Colombia Reuse Outlook] <https://weforum.ent.box.com/v/colombiareuseoutlook>
- Global Plastics Policy Centre. (2023). Making reuse a reality: A systems approach to tackling single-use plastic pollution. Revolution Plastics, University of Portsmouth, UK.

# Anexo 4B: Estudios de caso por país

## Colombia

Grupo Éxito. (2022). The Coca-Cola system and Grupo Éxito seal their first sustainable impact alliance.

<https://www.grupoexito.com.co/es/noticias-grupo-exito/el-sistema-coca-cola-y-grupo-exito-sellan-su-primera-alianza-de-impacto-sostenible>

InduAmbiente. (2022). Lanza inédita iniciativa de despacho de comida con envases reutilizables.

<https://www.induambiente.com/actualidad/noticias/lanzan-inedita-iniciativa-de-despacho-de-comida-con-envases-reutilizables>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023, December 26). Decreto 2192 de 2023: Prohibición de plásticos de un solo uso en áreas protegidas. Retrieved from <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-nacional-prohibe-plasticos-de-un-solo-uso-en-areas-naturales-protegidas-y-parques-nacionales-naturales/>

NPAP Colombia. (n.d.) Plataforma Nacional de Acción sobre Plásticos. World Economic Forum & WWF Colombia.

<https://www.linkedin.com/company/npap-colombia/posts/?feedView=all>

OECD. (2022). Global Plastics Outlook: Policy Scenarios to 2060 – Update 2024. Organisation for Economic Co-operation and Development.

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/06/global-plastics-outlook\\_f065ef59/aa1edf33-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/06/global-plastics-outlook_f065ef59/aa1edf33-en.pdf)

Packaging School. (2024). EPR for packaging in South America. <https://packagingschool.com/lessons/epr-for-packaging-in-south-america>

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2022). Un solo uso, muchos daños: Campaña para reducir plásticos en parques nacionales. Retrieved from "One use, many damages" initiative of National Natural Parks to avoid single-use plastics in protected areas. - National Natural Parks of Colombia

Secretaría Distrital de Ambiente. (2022). Guía para el reporte de Reducción de Elementos Plásticos de un Solo Uso (EPSU). Alcaldía Mayor de Bogotá. [https://www.ambientebogota.gov.co/documents/10184/564058/Guia+para+el+reporte+de+reduccion+de+elementos+plasticos+\(EPSU\).pdf/5f60baf2-4277-8ef2-4b03dc8ba7f2](https://www.ambientebogota.gov.co/documents/10184/564058/Guia+para+el+reporte+de+reduccion+de+elementos+plasticos+(EPSU).pdf/5f60baf2-4277-8ef2-4b03dc8ba7f2)

Tetrapak. (n.d). Red Reciclo: collaborating to drive the circular economy and improve waste management in Colombia

<https://www.tetrapak.com/insights/cases-articles/red-reciclo-collaboration-to-address-epr>

Zapata Bravo, Á., Vieira Escobar, V., Zapata-Domínguez, Á., & Rodríguez-Ramírez, A. (2021). The circular economy of PET bottles in Colombia.

Cuadernos de Administración, 37(70), Article e2310912. <https://doi.org/10.7440/res64.2018.03>

Zero Waste Europe. (2023.) [The Colombian Law 2232 on the gradual reduction of the production and consumption of single-use plastic products]

<https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2023/11/ZWE-Nov23-EWWR-Factsheet-Colombia-EN.pdf>