UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ANÁLISIS EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY "CHAO BOLSAS PLÁSTICAS"

SEMINARIO DE TÍTULO PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AL TÍTULO PROFESIONAL DE ADMINISTRADOR PÚBLICO

ALUMNO

JAVIER IGNACIO SEPÚLVEDA POBLETE

PROFESOR GUÍA

MAURICIO RODRÍGUEZ RAMÍREZ

SANTIAGO, Marzo de 2020

Índice

1. Introducción 3
2. Planteamiento del Problema 4
3. Metodología 8
3.1. Objetivo General 8
3.2. Objetivos Específicos 8
3.3. Enfoque de la Investigación 8
3.4. Tipo de Investigación 8
3.5. Alcance o propósito de la Investigación 9
3.6. Instrumentos de Obtención de Información 10
4. Marco Teórico 10
4.1. Marco Conceptual 10
4.1.1. Políticas Públicas Medioambientales 11
4.1.2. Economía Sustentable e Innovación Tecnológica 17
4.1.3. Educación Medioambiental 21
4.2. Marco Institucional 26
4.3. Marco Normativo 28
5. Desarrollo 30
5.1. Procedimiento Legislativo de la Ley 30
5.2. Iniciativas previas antes de la entrada en vigencia de la ley 36
5.3. Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2018 37
5.4. Pacto Chileno de los Plásticos 39
5.5. Experiencia Internacional 40
6. Análisis 42
7. Conclusiones 48
8. Bibliografía 50

1. Introducción

El cambio climático es una de las crisis que más trabajo le ha dado a los gobiernos del mundo para elaborar y aplicar políticas públicas que permitan contrarrestar los daños que genera la actividad de los seres humanos en el medio ambiente.

Uno de los focos a los que se le ha prestado atención es la industria del plástico. Sus características que lo hacen un material útil y masivo en su uso también lo hacen un problema para los sistemas de gestión de residuos al no tener la capacidad suficiente para tratar estos tipos de desechos, además de la poca educación ambiental existente para saber qué hacer una vez utilizados esos productos.

Ante esa situación, muchos gobiernos y organismos internacionales han trabajado para regular el uso de los plásticos problemáticos, estableciendo que elementos se deben considerar para elaborar una política pública de este tipo.

En este Seminario de Título se realizará un estudio sobre cómo se ha enfrentado en nuestro país el cambio climático, teniendo en cuenta a la industria del plástico y las recomendaciones que han realizado los distintos organismos internacionales para elaborar políticas públicas que regulen su uso.

En el primer lugar, se expondrá el problema a tratar, considerando la situación mundial y el contexto de nuestro país con respecto a la crisis del plástico, para posteriormente establecer los objetivos que busca cumplir este estudio y la metodología a utilizar. Luego, en el punto 4, se explicarán los elementos recomendados por los organismos internacionales, mostrar la institución pública principal dentro del problema planteado y conocer la normativa que se elaboró, la cual será analizada para realizar este estudio.

En el punto 5, se darán a conocer las distintas instancias que se han realizado en el país para la elaboración de políticas públicas de este tipo, considerando lo expuesto en el punto 4, además de dar a conocer la experiencia internacional relacionada con el tema en estudio.

Finalmente, en los puntos 6 y 7, se procederá a realizar un análisis sobre lo planteado en los puntos 4 y 5, para después establecer conclusiones con respecto a lo desarrollado a lo largo del estudio que permitan dar respuesta al problema planteado.

2. Planteamiento del Problema

El cambio climático que está viviendo el planeta es una realidad que ya no se puede negar, presenciando que ocurren fenómenos naturales donde nunca antes se habían visto. Es un tema ya instalado en la sociedad pero sobretodo en los Estados de todo el mundo. Muchos de estos han ido desarrollando e implementando políticas públicas que ayuden a mitigar los efectos del calentamiento global, entre los que se encuentra el cambio climático, pero también para avanzar hacia un desarrollo tecnológico que sea amigable con el medio ambiente.

Siendo los seres humanos los principales responsables de esta crisis, los organismos internacionales han publicado distintos informes sobre las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) por parte de las industrias y la sociedad, recomendando que los niveles de emisión se reduzcan y que se cambien o dejen de hacer ciertas actividades industriales que hacen un daño medioambiental considerable.

Cada vez toman más fuerzas en las políticas públicas de los distintos gobiernos estas recomendaciones, pensando en el largo y mediano plazo, y también en acciones rápidas y concretas al corto plazo, que sirven como base para construir un futuro que permita aumentar la vida de nuestro planeta. Los Estados del Futuro tienen como principales políticas el desarrollo sustentable de su sociedad y actuar de manera importante en la lucha contra el calentamiento global, innovando en las acciones para reducir sus desechos o para fomentar el reciclaje, implementando nuevas tecnologías en base a energías renovables y el desarrollo de una cultura o educación que crea conciencia sobre el cuidado del planeta.

Es imprescindible que un Estado no contemple en sus programas aquellas políticas relacionadas con el desarrollo sustentable y que combata los efectos del cambio climático. Son muchos los países, desarrollados y en vías de desarrollo, que han avanzado considerablemente en esta materia y que son pioneros en soluciones, programas y nuevas tecnologías

Una de las industrias donde se ha centrado la mayor atención, por su masivo uso como materia prima y su increíble daño al medio ambiente, es la de los plásticos. Las características de este material como su precio, durabilidad y flexibilidad hacen que sea un material comercialmente exitoso que permite crear miles de productos que son indispensables para la vida cotidiana de las personas. Sin embargo, aquellas

características positivas también lo hacen ser un material perjudicial para el medio ambiente.

La producción de plásticos es casi más grande que a la de cualquier otro material, pero la gran mayoría están hechos para utilizarse una sola vez y después desecharse, lo que genera un problema ya que la producción va creciendo año tras año y eso hará que la capacidad para manejar estos desechos sean difícil si no se toman medidas al respecto.

Muchos de estos plásticos terminan en vertederos, basureros o circulando en el medio ambiente, lo que hace colapsar a los sistemas de gestión de residuos, teniendo en cuenta que para el 2050 habrá alrededor de 12.000 millones de toneladas de desechos plásticos en esos espacios (PNUMA, 2018, pág. 5)[1]. Este material es reciclable y reutilizable pero en la práctica no ocurre, siendo actualmente solo el 9% reciclado de las 9.000 millones de toneladas de plástico que se han producido en el mundo.

La mayoría de los desechos plásticos que terminan en estos lugares son envases o productos de un solo uso, entre los que se encuentran las bolsas plásticas, botellas, tapas de botellas, colillas de cigarrillos y poliestireno expandido (plumavit). Estos, se demoran cientos de años, en incluso miles en algunos casos, en descomponerse en condiciones naturales, incluso al momento de hacerlo emiten sustancias toxicas o quedan en pequeños fragmentos, denominados microplásticos, que son casi imperceptibles por un individuo, lo que genera daños al medio ambiente y a la salud.

El océano es unos de los lugares más perjudicados por la contaminación por plásticos, encontrándose islas formadas por desechos de este material, previéndose que para el año 2050 existan más plásticos que peces en el océano (Canal 13, 2019)[2]. Teniendo en cuenta la composición de los plásticos y su lenta descomposición, hace que la fauna marina muera al quedar atrapada en los residuos o por la ingesta de plásticos al ser confundida por alimento, incluso los plásticos pueden ingresar a nuestra cadena alimenticia ya que los peces pueden contener microplásticos dentro de su organismo (PNUMA, 2018, pág. 13).

Ante ese problema, los gobiernos han actuado para mejorar sus sistemas de gestión y reducción de desechos e implementado planes para concientizar a la sociedad en el uso y

[1] Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
[2] Capítulo 3 “Plásticos” Disponible en: https://www.13.cl/programas/sabado-de-reportajes/chilenos-cambiando-el-clima/chilenos-cambiando-el-clima-cap-3

reciclaje del plástico. Muchas de las políticas públicas tienen relación a regular la producción de plásticos por parte de las industrias, o medidas más estrictas como la prohibición de algunos productos de un solo uso, siendo el principal foco de acción las bolsas plásticas.

El uso de bolsas plásticas es fundamental para el desarrollo de distintas actividades comerciales, ya sea el transporte de productos o el empaquetado principal de un alimento. Se estima que en el mundo cada año se consumen uno a cinco billones de bolsas plásticas (PNUMA, 2018, pág. 12), por lo que este producto está catalogado como problemático, sin contar que se demoran alrededor de mil años en descomponerse y que al ser de un material ligero (las más comunes son de polietileno), las condiciones climáticas hacen que terminen enredadas en árboles, en el suelo o causando daños en el mar.

Chile, según datos del Ministerio del Medio Ambiente, en el año 2014 utilizaba al mes un total de 250 millones de bolsas plásticas, donde el 90% terminaba en un vertedero. Es común en nuestro país que las bolsas plásticas convencionales se usaran, y se sigan usando, para botar los desechos del hogar, por lo que, acompañado de la poca educación ambiental e información con respecto al reciclaje y la reutilización de este producto, y las pocas alternativas que permitieran sustituirle en el mercado, hacen que los sistemas de gestión residuos colapsen, sumado a la poca o nula infraestructura que existen en las regiones del país, para reducir los desechos.

Con el fin de cumplir con el derecho de vivir en un medio ambiente digno[3], los gobiernos de turno de nuestro país en los últimos años han ido implementando políticas públicas medioambientales, desde mejorar los sistemas de gestión y reducción de desechos, pasando por establecer responsabilidades en estos procesos, hasta la prohibición de productos problemáticos de un solo uso como son las bolsas plásticas.

En el año 2018, se promulgó la ley N°21.100 que prohíbe la entrega de bolsas plásticas en el comercio en todo el país, conocida como “Chao Bolsas Plásticas”, política pública surgida desde parlamentarios, incluso su propósito era prohibir la entrega de bolsas plásticas en el comercio de una zona en específico, que entró en la discusión y que terminó siendo una de las medidas importantes que ha tomado el Estado con el fin de contribuir al cuidado del medio ambiente y de mitigar los efectos del cambio climático.

[3] Artículo 19, numeral 8, Constitución Política de la República.

Algunos organismos internacionales se han referido, de manera específica, a la crisis de los plásticos y los tipos de regulaciones que han implementado los distintos gobiernos, principalmente a los de un solo uso como las bolsas plásticas, publicando recomendaciones para que se puedan elaborar e implementar políticas públicas más efectivas y que puedan solucionar de manera total el problema, considerando aspectos como la participación, la innovación tecnológica para crear alternativas al plástico, el rol de los distintos actores involucrados en el ciclo de vida del plástico y la educación medioambiental, entre otros.

Esta ley que prohíbe la entrega de bolsas plásticas en el comercio a nivel nacional lleva un corto tiempo implementada, e incluso aún no ha comenzado a regir en su totalidad como se mencionará posteriormente, por lo que definir el impacto que ha tenido en las políticas públicas medioambientales, la actividad económica y la cultural medioambiental de la sociedad resulta ser apresurado para un cambio de hábito tan complejo como este, donde se deben modificar muchos procesos y realizar nuevas actividades que permitan que la ley cumpla con sus objetivos.

Por lo tanto, no se sabe si esta ley fue elaborada correctamente para asegure que esta se va a cumplir en su totalidad, con el fin de causar un impacto positivo en la conducta de la sociedad ante el cuidado del planeta y que sirva como punto de partida para las futuras políticas públicas en materia medioambiental.

Con lo anterior surgen las siguientes interrogantes, la ley “Chao Bolsas Plásticas” ¿Se elaboró correctamente con los elementos necesarios que aseguren su efectividad e impacto positivo al momento de su total implementación? Para su elaboración, el Estado, representado por un gobierno, ¿Se consideró la participación de todos los actores involucrados ante una regulación al uso de las bolsas plásticas?

3. Metodología

3.1. Objetivo General

- Establecer cuáles fueron los elementos primordiales para la elaboración de la ley “Chao Bolsas Plásticas”, desde la óptica medioambiental.

3.2. Objetivos Específicos

- Presentar los elementos necesarios, recomendados por organismos internacionales, para la elaboración de políticas públicas que regulen el uso de bolsas plásticas.
- Identificar los distintos actores que participaron en la elaboración de la ley “Chao Bolsas Plásticas”.
- Analizar la elaboración de la ley “Chao Bolsas Plásticas”, con respecto a las recomendaciones de organismos internacionales.

3.3. Enfoque de la Investigación

El enfoque de investigación que se utilizará será de tipo cualitativa, ya que se estudiarán y analizarán situaciones en base a las acciones que enmarcaron la elaboración de la ley “Chao Bolsas Plásticas”, considerando los elementos que puedan contribuir a la reducción del uso de plásticos de forma efectiva, y que permitan generar un impacto en la forma de hacer políticas públicas contra el cambio climático, lo que producirá datos descriptivos, considerando las palabras escritas o habladas de los involucrados en este proceso. (Taylor & Bogdan, 1987, pág. 20)

3.4. Tipo de Investigación

El tipo de investigación será no experimental, ya que no se modificarán las variables, incluso no se hará uso de estas, para un experimento controlado y así obtener un resultado determinado, sino que se buscará realizar la investigación a partir de la consulta y el análisis de fuentes bibliográficas. Por lo tanto, al ser una investigación no experimental en base a la revisión de documentos, se va a acudir a la visión profesional y/o personal de los autores, y a las ideas propias que surjan durante el desarrollo de la investigación.

3.5. Alcance o propósito de la Investigación

La metodología a utilizar será del tipo exploratoria-descriptiva, que es definida como:

> *"El método descriptivo es el estudio que busca especificar las propiedades, características y los perfiles de grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que sea sometido a un análisis. Por lo tanto, pretende medir, evaluar o recolectar datos sobre diversos conceptos, aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar, de manera independiente o conjunta."* (Hernández Sampierí, Fernández , & Baptísta, 2006, pág. 102)

Con lo anterior, la metodología ocupada en la elaboración de este Seminario de Título será la metodología exploratoria-descriptiva, utilizando la técnica textual y documental, acudiendo a textos de toda índole para realizar el análisis del contenido. Esta metodología permite que se pueda exponer la situación o problema a tratar, y mostrar que factores influyen dentro del problema, en base a la observación, conocimiento y descripción de las situaciones en un determinado contexto. Se establecerá, de una forma sencilla y clara, como el Estado ha actuado contra el cambio climático, a través de la medida de sustentabilidad medioambiental de la prohibición del comercio de entregar bolsas plásticas, para asimilar el rol que ha tenido este en la elaboración de la política pública en estudio.

Al ser una investigación centrada en la recopilación y análisis de fuentes bibliográficas, no es necesario observar comportamientos o internarse en un espacio determinado para analizar el problema, por lo que no se desarrollará un estudio o investigación de campo.

Sumado a lo anterior, esta investigación no contará con el planteamiento de hipótesis porque no se realizarán suposiciones o posibles respuestas a los problemas de investigación con respecto a los hechos que se van a estudiar y analizar. Teniendo en cuenta que es una investigación basada en la recopilación de ideas y hechos concretos con el propósito de obtener resultados que no tienen que ser comprobados o descartados, plantear hipótesis no resultaría necesario para establecer si la política pública de "Chao Bolsas Plásticas" ha incluido los elementos necesarios para su elaboración e implementación que permitan ir hacia el desarrollo sustentable de nuestro país. Como este estudio no tendrá el planteamiento de hipótesis, no se pueden determinar o identificar variables, por lo que no existiría un diseño muestral en el cual trabajar.

3.6. Instrumentos de Obtención de Información

Se utilizará el análisis bibliográfico con base en estudios, documentos e informes referentes a la elaboración e implementación de políticas públicas medioambientales, principalmente las que regulan el uso de plásticos problemáticos, como las bolsas plásticas, cómo el Estado se ha hecho responsable de esa problemática, y también a la bibliografía que documenta el transcurso del proceso de elaboración de la ley, que permitirán conocer el desarrollo e indagar en los distintos aspectos que estuvieron en discusión para construir una política pública de este tipo.

Es por eso que, para llevar a cabo la revisión de la bibliografía, se utilizarán fuentes primarias de información que *"constituyen el objeto de la investigación bibliográfica o revisión de la literatura y proporcionan datos de primera mano, pues se trata de documentos que contienen los resultados de los estudios correspondientes"* (Hernández Sampierí, Fernández , & Baptísta, 2006, pág. 66)

4. Marco Teórico

4.1. Marco Conceptual

Para este Seminario de Título, se abordarán los distintos conceptos en base a las recomendaciones que realizan los distintos organismos internacionales, en este caso el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (conocida por sus siglas en inglés como WWF[4]), que han trabajado sobre cómo se debe enfrentar y solucionar los problemas relacionados al uso y reciclaje del plástico en general, y cómo se deben elaborar las políticas públicas encargadas de disminuir su uso o sustituir por otros productos.

Los conceptos que serán explicados a continuación son: políticas públicas medioambientales, desarrollo económico e innovación tecnológica y educación medioambiental. Se debe entender que estos conceptos se relacionan entre sí ya que son importantes para la elaboración de políticas públicas medioambientales, además de que permitirán que se pueda realizar un análisis más completo sobre la normativa aplicada en nuestro país.

[4] *World Wildlife Fund.*

4.1.1. Políticas Públicas Medioambientales

El termino políticas públicas medioambientales se debe entender como aquellos instrumentos de gestión, implementación y también de evaluación que utiliza el Estado, a través de un gobierno de turno, destinadas a enfrentar problemas o necesidades que tiene un espacio geográfico o un sector específico en términos medioambientales, ya sea por contaminación o falta de infraestructura, y asegurar el derecho a una buena calidad medioambiental que debe proveer el Estado.

En ese sentido, los organismos internacionales, como PNUMA y WWF, recomiendan que para la elaboración de una política pública que regule el uso de bolsas plásticas se debe tener claro el tipo de medida que se va a implementar, la participación de los distintos actores involucrados, los roles y responsabilidades de estos últimos dentro de la política pública.

Los actores involucrados en el desarrollo de este tipo de política pública son:

1) El gobierno, representante del Estado, que son los encargados de elaborar e implementar las políticas públicas medioambientales.
2) Los privados, que para este estudio, engloba a las empresas fabricantes de bolsas plásticas, comerciantes en general[5] y las organizaciones no gubernamentales.
3) Los usuarios o consumidores que son a los que va dirigida una política pública y una bolsa plástica, por lo que también se le puede considerar como la sociedad en sí.

En primer lugar, según el tipo de políticas que se implementan, el PNUMA señala que la mayoría de los países han utilizado como instrumento de regulación para intervenir en el uso de bolsas plásticas en el comercio políticas medidas como la prohibición, el gravamen o una combinación entre ambas, las cuales este organismo recomienda aplicar dependiendo de la realidad de las bolsas plásticas en cada país o localidad.

La prohibición consiste en una medida que limita el uso de un tipo particular o una combinación de plásticos, como son las bolsas plásticas, en su totalidad o de manera parcial, en este último caso, estableciendo especificaciones para la elaboración de este producto. (PNUMA, 2018, pág. 23)

[5]Considera a quienes fabrican y distribuyen bolsas plásticas, y a los que las utilizan para entregar productos a los usuarios.

Los gravámenes son un instrumento económico que consiste en el cobro de un impuesto para el uso de bolsas plásticas hacia los usuarios, fabricantes o comerciantes (PNUMA, 2018, pág. 23). Para este estudio, se considerará como gravamen al cobro del impuesto de manera general, por lo tanto, se debe entender que el gravamen se le está aplicando a cualquiera de los tres actores mencionados.

La combinación entre ambos tipo de regulaciones, para este estudio, se le denominará como mixta. Este tipo de instrumento consiste, por ejemplo, en implementar una prohibición al uso de bolsas plásticas delgadas con gravámenes al uso de bolsas plásticas gruesas (PNUMA, 2018, pág. 23).

Sin embargo, estas no serían efectivas si no se aplican medidas complementarias para enfrentar otros tipos de problemas como, por ejemplo, el mal manejo de los residuos plásticos. Ante eso el PNUMA señala que:

> *"Para reducir la cantidad de desechos plásticos que generamos, los gobiernos deben promulgar políticas fuertes que impulsen un modelo de diseño y producción de plásticos más circular. Los desechos plásticos deben verse como un recurso, no como una carga."* (PNUMA, 2018, pág. 6)

Lo que plantea el PNUMA, es que los gobiernos deben hacer esfuerzos para elaborar políticas públicas que permitan enfrentar de manera más efectiva el aumento de desechos plásticos, haciendo que estos no sean catalogados como desechos, sino que terminen como materia prima para crear otro producto.

La expresión "más circular" se refiere netamente al proceso de reciclaje del plástico que comúnmente se desecha al tener, equivocadamente, un solo uso, para que tenga un ciclo más largo de vida útil, con la intención de que su durabilidad genere beneficios y no las consecuencias negativas que tiene actualmente al ser mal aprovechado.

Es necesario revisar las políticas públicas existentes sobre temas medioambientales antes de elaborar e implementar nuevas políticas. La revisión puede generar que las políticas públicas ya existentes se dejen de aplicar o que las nuevas complementen o fortalezcan a las que están vigentes. En el mejor de los casos, se recomienda incluir o considerar las políticas ya existentes, con el fin de mejorar lo que ya se está implementando o reemplazar la política pública por una más efectiva.

Un gobierno debe asegurar que las políticas públicas que se van a implementar tenga el compromiso de todos los actores para poder cumplirlas, por lo que es necesario que estos tengan un rol activo para proponer soluciones que ayuden a que se actué en el marco que la normativa establece y que existan alternativas sustentables al plástico, con un fácil acceso y que no implique un sacrificio mayor para el consumidor en términos económicos.

Para que una política pública relacionada con la disminución del uso y reutilización del plástico logre un impacto profundo, en términos sociales, políticos y económicos, es necesario que cada parte realice esfuerzos que permitan a que la política pública se pueda desarrollar dentro de los estándares que espera, no solo un gobierno, sino que también la sociedad. Si esta no refleja los avances para disminuir el uso de plásticos, no encuentra infraestructura para reciclar y no tiene alternativas sustentables de fácil alcance, es difícil esperar que la política pública logre el impacto necesario para solucionar el problema.

La WWF recomienda que las políticas públicas sobre el uso y reciclaje de plásticos sigan un enfoque sistémico, con intervenciones que permitan transparentar lo que cada parte realiza durante el ciclo de vida de dicho material, que permita construir nuevas alternativas para disminuir el uso o de utilizar de mejor forma el plástico. En ese sentido la WWF dice que:

> *"Se debe crear un mecanismo global de rendición de cuentas que incluya un acuerdo multilateral con planes concretos sobre el terreno, legislación nacional robusta y mecanismos comerciales para distribuir la responsabilidad adecuadamente a través del ciclo de vida del plástico."* (WWF, 2019, pág. 10)

Cada actor debe saber con certeza cuál es su rol, funciones y responsabilidades durante el ciclo de vida del plástico, con el fin de enfrentar el problema y buscar soluciones desde distintos enfoques y ámbitos, por ejemplo, un gobierno planteara sus soluciones desde una mirada política y social, en cambio un privado lo hará desde una mirada económica y técnica. Obviamente ambos actores se enfocarán de igual forma en aspectos que no son de su total competencia, pero es necesario que ambos manejen todas las áreas para proponer sus soluciones ya que el otro actor involucrado, el usuario, es el que percibe el producto y quien está regido, igual que los privados, por la ley.

Fuente: Elaboración propia

Es importante no dejar de lado a los usuarios, ya que pueden ser determinantes para que una política pública funcione o fracase, ya que la percepción que tengan permitirá si la política es bien evaluada, como también ayudará a generar una retroalimentación ante posibles problemas en su implementación. La WWF señala que, tanto gobierno como privados**,** deben convencer a los usuarios para que cambien su comportamiento y se les debe suministrar alternativas para reemplazar aquellos productos que generen contaminación por plásticos. (WWF, 2019, pág. 10)

Si bien el rol de gobierno y privados es importante, los usuarios son los que hacen que las decisiones que toman estos sean realmente útiles o que sean medidas para solamente cumplir con lo que la sociedad pide sobre materia medioambiental.

Complementando lo anterior, el PNUMA señala que *"los gobiernos deben mejorar los sistemas de gestión de residuos e introducir incentivos financieros para cambiar los hábitos de los consumidores, y de los privados. Deben inyectar más dinero a la investigación y el desarrollo de materiales alternativos, sensibilizar a los consumidores, financiar la innovación, garantizar que los productos de plástico estén debidamente etiquetados y sopesar cuidadosamente las posibles soluciones a la crisis actual."* (PNUMA, 2018, pág. 6)

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Lo anterior, le otorga al Estado, representado por el gobierno de turno, un rol fiscalizador en el proceso de reciclaje y además de incentivar proyectos de investigación. Se debe incentivar a las empresas y a los consumidores a buscar nuevas formas para gestionar los residuos plásticos, así como también, mejorar la educación medioambiental y fomentar la cultura del reciclaje.

Resulta necesario que los gobiernos subsidien a quienes quieran realizar investigaciones sobre el tema, permitiendo que aquellas ideas puedan ser plasmadas o puestas en práctica, con el propósito de obtener una variedad de opciones válidas para mejorar la gestión del uso y la reutilización del plástico.

Para que el apoyo económico hacia este tipo de proyectos sea efectivo, los gobiernos deben tener claro qué tipo de políticas se quieren implementar, la forma en la que quieren actuar para resolver el problema y cuáles son las metas.

Se requiere también de la participación de los privados para, en primer lugar, incentivarlos a participar en el desarrollo de propuestas de investigación y, en segundo lugar, en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de políticas de reducción del plástico, con el fin de que el Estado logre reducir el daño de ese material en el medio ambiente y que los privados inserten en el mercado soluciones más sustentables, mejorando la calidad de vida de los individuos. En base a esto, el PNUMA deja en claro qué se debe hacer y qué se necesita para poder cumplir con el objetivo de incentivar a privados y ciudadanos.

> *"Los gobiernos deben involucrar a una amplia gama de partes interesadas en el proceso de toma de decisiones mientras tratan de enfrentar la crisis. Para responder a la creciente ola de plásticos, necesitamos urgentemente liderazgo y una intervención fuerte por parte de los gobiernos."* (PNUMA, 2018)

Sin duda que un gobierno comprometido con esta causa tendrá una gran facilidad para lograr acuerdos entre las distintas partes involucradas, lo que resulta fundamental teniendo en cuenta que los motivos políticos, ideológicos y/o económicos pueden ser determinantes para lograr acuerdos transversales en materia de políticas públicas.

Un liderazgo fuerte tiene que ver con los roles que debe tener un gobierno de fiscalizar e incentivar a desarrollar una actividad que resulta beneficiosa para todos. Un gobierno que tiene iniciativa para resolver un problema puede llegar a ser bien evaluado por la

ciudadanía y tendrá apoyo o legitimidad para implementar sus políticas, siempre que exprese su mensaje de forma clara y en concordancia con lo que la gente pide.

El liderazgo del gobierno para estos casos se refleja en su incidencia en los privados para, como se mencionó anteriormente, lograr acuerdos, buscar soluciones y cambiar los hábitos de los ciudadanos para reducir el daño que hace el plástico en el medio ambiente. Estos cambios afectan política, cultural y económicamente a la sociedad, por lo que buscar nuevas alternativas es importante para generar el impacto necesario para implementar un cambio de esta magnitud.

En la mayoría de los casos, son regiones específicas dentro de un país las que toman la iniciativa para reducir el uso de plásticos, la creación de infraestructura para el reciclaje de ese material o la elaboración de planes que permitan crear conciencia sobre el mal uso de dicho material dentro de su territorio, lo que resulta en un propulsor para el Ejecutivo o el Legislativo, teniendo una base para formular políticas públicas que puedan ser discutidas y, posteriormente, ejecutadas progresivamente hacia todo el país. Ante esos casos, este tipo de políticas debe fortalecer la capacidad técnica local y desarrollar una mejor infraestructura para tener una mayor capacidad de manejo de desechos reutilizables. (WWF, 2019, pág. 35)

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior, un gobierno tiene que elaborar políticas públicas en base a lo que se ha hecho dentro y fuera del país, en materia política, técnica y económica, logrando distintos acuerdos con los actores involucrados para que la política pública abarque todas las consideraciones que estos tienen respecto al problema.

Las opciones para reducir el uso de plásticos tienen que venir por parte de los privados pero con apoyo de instituciones públicas, teniendo que buscar propuestas innovadoras para generar un cambio en el usuario. Investigar nuevos mecanismos para elaborar productos que antes se hacían con plástico o buscar la forma para que se logre concientizar con el uso que se le puede dar al material resulta fundamental para que toda política pública relacionada con el tema pueda surgir y mantenerse en el tiempo.

En muchas ocasiones, las propuestas de políticas públicas medioambientales surgen por iniciativas del gobierno, que requieren de apoyo de los privados, o viceversa, donde un problema público que tiene un privado para no afectar, en este caso, el medio ambiente,

necesita de la intervención del Estado para que pueda implementar políticas públicas con el propósito de lograr el denominado Bien Común, sin afectar a otros.

Las múltiples alternativas que tienen los privados para abrirse a nuevas formas para fabricar sus productos pueden generar un beneficio particular, pero no hay que aprovecharse de la situación del usuario. La idea de este tipo de propuestas es dar un servicio o bien que reduzca el daño del plástico al medio ambiente, permitiendo mejorar la imagen de la empresa, pero no generar un negocio que solo se busque el crecimiento económico particular en vez de mostrar una real intención de mejorar la calidad de vida del planeta.

El PNUMA considera fundamental tener en cuenta las opciones disponibles, a nivel local, para generar opciones de reciclaje y de buscar nuevas alternativas a las bolsas de plástico antes de que se adopten nuevas medidas (PNUMA, 2018, pág. 8)**.** Esto viene relacionado con lo mencionado anteriormente con el motivo de no aprovecharse de la situación para crear un negocio lucrativo. Debe existir una cuidadosa evaluación o estudio del contexto en el que se encuentra el país, tanto económica como política y culturalmente, antes de implementar políticas públicas de esta envergadura.

4.1.2. Economía Sustentable e Innovación Tecnológica

Este estudio considerará la economía sustentable y la innovación tecnológica a los procesos e iniciativas que lleven a cabo tanto privados en la fabricación y comercialización de sus productos, como al gobierno en la elaboración e implementación de políticas públicas medioambientales, que permitan desarrollar una actividad económica que ayude a solucionar el impacto negativo de los plásticos, en este caso las bolsas de dicho material, en el medio ambiente, con respecto al trato que se le da a sus residuos y también a las nuevas alternativas que sustituyan a este material.

La WWF señala que se debe desarrollar un sistema global que haga más económico tratar los desechos plásticos que verterlos directamente en la naturaleza (WWF, 2019, pág. 32)**.** El sentido de que sea “global” trata con que todos los actores involucrados, gobiernos, privados y usuarios, deben participar del proceso del manejo de desechos, sobretodo de plásticos, para lograr que el material sea mejor aprovechado durante su ciclo de vida, y evitar que cause daños al medio ambiente.

La WWF plantea que se pueden crear instancias que permitan planificar una estrategia para lograr que los desechos plásticos sean reutilizados, aumentando su ciclo de vida, sin importar los costos que ese proceso conlleva. La idea es incentivar a que los actores inviertan en procesos para manejar efectivamente el plástico hasta el final de su vida útil, y no ahorrar en costos con mecanismos que dañen el medio ambiente.

La inversión en mejorar los sistemas de gestión de residuos y la innovación pueden ser buenas opciones que permitan a los privados a adentrarse en nuevas formas para elaborar sus productos, por lo que el apoyo político del gobierno, al momento de implementar una ley que regule el uso de bolsas plásticas, resulta importante para que los privados puedan colaborar para que la sustentabilidad sea viable económicamente, tal como señala la WWF a continuación:

> *"Se debe fomentar la implementación de medidas para escalar oportunidades que reemplacen el plástico con otros materiales. Se requiere apoyo político a nivel nacional para eliminar las barreras que impiden escalar comercialmente alternativas viables, logrando un impacto ambiental neto positivo."* (WWF, 2019, pág. 33)

La innovación resulta importante para solucionar los problemas que genera el uso de plásticos, por lo que es importante que se puedan generar políticas públicas que permitan (i) desarrollar nuevas alternativas para sustituir el plástico por un material más sustentable, y (ii) que esos nuevos productos sustentables puedan tener un espacio importante en el comercio.

Para el primer punto, aparte de la creación de una política pública por parte de un gobierno, se requiere además de la innovación e iniciativa de los privados para que los materiales sustentables puedan competir con el plástico, por lo que es necesaria que las políticas respalden a los privados la creación de nuevos modelos industriales y empresariales para elaborar productos más sostenibles. (WWF, 2019, pág. 33)

Y en el segundo punto, el interés que refleje el privado para que su producto con material sustentable compita y logre un impacto considerable comercialmente, será fundamental para que exista una real consideración, por parte del consumidor, para reemplazar al plástico y disminuir de manera constante su uso. Es en relación al consumidor que *"los incentivos legales y económicos deben apoyar el uso de alternativas ambientalmente sólidas en vez de los plásticos convencionales para maximizar las oportunidades de*

escalar opciones comercialmente visibles" (WWF, 2019, pág. 34), pero no basta para solucionar el problema totalmente.

Otorgar alternativas comerciales sustentables a los consumidores puede ser uno de los puntos importante para enfrentar el problema, pero no se puede dejar de lado los otros puntos, como la elaboración de políticas públicas medioambientales efectivas o la educación ambiental, que permiten que esa alternativa comercial tenga sentido.

Los privados deben cambiar progresivamente sus modelos de trabajo, con respecto al rol que cumple el plástico dentro de la elaboración de sus productos, con el propósito de adaptarse a la nueva política o legislación que se implementa, y de cumplir con lo que la sociedad le exige para mejorar la calidad de vida del planeta.

Ante eso, es necesario que los gobiernos incluyan, dentro de sus políticas públicas, planes que permitan acompañar a los privados en la transición a un modelo sustentable, con el incentivo económico para buscar nuevas alternativas innovadoras que sustituyan al plástico o en la mejora de los sistemas de reutilización de los desechos plásticos.

Si bien es necesario que un gobierno apoye e incentive económicamente a los privados en el desarrollo de nuevas formas para desarrollar productos más sustentables, es recomendable que se diseñen políticas públicas que regulen los materiales que se utilizan para elaborar los nuevos productos, teniendo en cuenta su origen y calidad. La WWF señala al respecto que se debe *"legislar exigiendo un volumen mínimo de material secundario podría ser una medida efectiva y menos costosa para los gobiernos. Mejorar la calidad de los materiales secundarios requiere inversiones en investigación y desarrollo para apoyar las innovaciones en el reciclaje."* (WWF, 2019, pág. 37)

Esto implica a crear estándares mayores para la confección de nuevos productos, como también mayor inversión en el desarrollo de estudios o investigación que generen nuevas alternativas al plástico y las formas de reutilizar dicho material.

Se debe tener en cuenta, en la elaboración de propuestas sustentables para reemplazar al plástico, la opinión del consumidor y la forma en que este piensa contribuir para disminuir su uso o aprovechar de mejor manera su vida útil, complementado con las diferentes instancias para concientizar a estos en las utilidades que representa su reutilización y las consecuencias que genera en el medio ambiente al pensar que es basura.

La WWF señala que los gobiernos deben desarrollar esquemas de subsidio para la investigación y el desarrollo de innovaciones diferentes al plástico que se puedan escalar y que tengan impactos ambientales netos positivos y que es necesario que los privados apoyen a los consumidores a eliminar gradualmente el uso de plásticos innecesarios y acoger los modelos que proponen, gobierno y privados, sobre la reutilización del plástico. (WWF, 2019, pág. 37)

La prohibición del uso de bolsas de plástico resulta ser un buen mecanismo para disminuir los desechos plásticos en el medio ambiente en el corto plazo, pero no resultaría efectiva si no se implementan medidas complementarias que permitan generar nuevas opciones para reemplazar el material en sí o para que sea utilizado de mejor manera.

Ante eso, al mediano y largo plazo es necesario que se mejoren los sistemas de gestión de residuos, lo que debe ir acompañado de una mayor fiscalización hacia los privados y concientización a los consumidores, por lo que el gobierno debe actuar para lograr el impacto necesario para que la política pública cumpla su objetivo.

Mejorar el sistema de gestión de residuos no significa que se tienen que generar la infraestructura necesaria y mantener los mecanismos para seguir elaborando productos en base al plástico, sino que todo lo contrario. Si bien se debe crear nueva infraestructura para que los sistemas de gestión de residuos sean más efectivos, los privados tienen que desarrollar nuevos procesos industriales con el fin de generar productos sustentables, ya que si siguen en la misma línea de fabricar productos de plásticos, no tendría sentido mejorar los procesos de gestión de residuos, dejando todo igual e incluso empeorando aún más el problema.

Sin embargo, hay que considerar que las distintas estrategias que se adopten para reducir el consumo de plásticos, no busca forzar cambios repentinos en el mercado y el usuario, como se ha mencionado, este es un proceso largo, y para que las estrategias de reducción sean exitosas, se deben crear las alternativas necesarias y una adecuada concientización social. (PNUMA, 2018, pág. 20)

Los acuerdos voluntarios entre los gobiernos y los privados pueden servir como una alternativa a las prohibiciones y ser un instrumento efectivo para demostrar una colaboración público-privada (PNUMA, 2018, pág. 20) y que ayude a reducir la carga económica sobre el Estado**.** (WWF, 2019, pág. 35) Este tipo de acuerdo puede ayudar a

que el usuario pueda tener más opciones en el mercado para reemplazar al plástico por productos hechos con materiales sustentables, ya que el gobierno pueda subsidiar y/o incentivar al privado a que confeccione productos alternativos al plástico, para mejorar el diseño y etiquetado de sus envases para que el consumidor conozca que debe hacer con él después de su uso, y asumir una responsabilidad que en muchos casos recae en el usuario.

Es necesario que el gobierno apoye a los privados en la adaptación de su actividad comercial a la nueva normativa, proceso que es complicado no solo al tener en cuenta que se tienen que invertir en nuevas tecnologías o procesos, sino que el personal tendrá que ser capacitado para aplicar esos nuevos procedimientos, por lo tanto, es un gasto mayor. El PNUMA al respecto dice que:

> *"La transición a alternativas tecnológicas más apropiadas para el medio ambiente puede ser un proceso largo, y mientras tanto, el robustecimiento del pensamiento circular y de los sistemas de gestión de residuos pueden ser exitosos para reducir la contaminación por plásticos de manera prolongada."* (PNUMA, 2018, pág. 65)

En un proceso largo como este, es necesario que exista una cooperación entre los distintos actores involucrados con el propósito de mejorar los sistemas actuales de gestión de residuos y de crear nuevas alternativas que permitan que una política pública logre el debido impacto en la sociedad y que sirva como precedente para la elaboración de políticas más complejas y ambiciosas para consolidar a un país en materia del desarrollo político, técnico y económico sustentable, ayudando de esta forma al disminuir el daño que genera el mal uso y aprovechamiento del plástico en el medio ambiente y a la calidad de vida en el planeta.

4.1.3. Educación Medioambiental

Una política pública como "Chao Bolsas Plásticas" debe considerar los distintos mecanismos de divulgación de información para que la sociedad tenga conocimiento de las nuevas opciones que existen para disminuir el uso de este producto o saber qué hacer, una vez utilizado, en caso que se pueda reciclar. El PNUMA menciona que una correcta concientización de la sociedad *"se puede lograr inculcando mensajes en las prácticas didácticas regulares y en los currículos escolares desde edades muy tempranas. Las estrategias de concientización al público pueden incluir una amplia gama de actividades diseñadas para persuadir y educar. Estas estrategias se pueden concentrar*

no solo en la reutilización y el reciclaje de los recursos, pero también en fomentar el uso responsable y la minimización de generación de residuos y desechos." (PNUMA, 2018, pág. 19)

Una sociedad más consciente del daño que provoca el mal uso del plástico en el medio ambiente ayuda a que los gobiernos tomen mejores decisiones al respecto ya que la presión de la opinión pública puede fungir como catalizador para la toma de decisiones sobre políticas, como también influye en las decisiones del sector privado, debido a que, en términos económicos, la demanda impulsa a la oferta (PNUMA, 2018, pág. 19)**,** por lo tanto, las acciones que realicen gobierno y privados se ve determinada por cómo la sociedad reacciona al problema.

Sin embargo, en muchas ocasiones se pueden ver que a pesar de que se realicen campañas para manejar de mejor manera el plástico o se elaboren productos sustentables, reciclables o reutilizables, la información que contiene el producto es nula. Tal es el caso de bolsas que aseguran ser biodegradables o compostables[6] que si bien pueden ser una buena alternativa para reemplazar a las bolsas convencionales, estas no contienen la información clara refiriéndose si la condición de biodegradable se refiere a su composición con materiales de esa característica o si el producto no hará daño en el medio ambiente después de utilizado. El PNUMA recomienda que:

> "Los gobiernos deben garantizar que se haga una distinción clara entre los plásticos compostables en el hogar y los compostables industrialmente. Los consumidores deben entender que la condición "bio" se refiere al origen del recurso utilizado para fabricar el producto. No se refiere a cómo se comporta el producto en el medio ambiente después de ser utilizado." (PNUMA, 2018, pág. 8)

Para garantizar lo anterior, el gobierno no solo debe preocuparse de que los consumidores entiendan los términos o las condiciones materiales que tiene el producto que está adquiriendo o haciendo uso sin que la empresa fabricante o distribuidora no especifique claramente cuál es la relación con el medio ambiente y qué se debe hacer después con el producto.

[6] Se entiende por compostable la propiedad de un material que experimenta degradación biológica durante la formación de compost para producir dióxido de carbono, agua, compuestos inorgánicos y biomasa, a una rapidez consistente con otros materiales compostables, sin residuos distinguibles visualmente ni residuos tóxicos. (Fundación Chile, 2020, pág. 15)

El gobierno debe prestar atención a cómo los privados dan a entender que dicho producto es de origen “bio” o si es amigable con el medio ambiente. Es importante que exista un detalle en ese término porque puede marcar el destino que pueda tener, por ejemplo, una bolsa de plástico, y podrá hacer la diferencia entre reutilizar o desechar un plástico, ya que puede generar un impacto positivo o negativo al medio ambiente.

La única forma de que los consumidores contribuyan a disminuir el uso y fomentar el reciclaje del plástico es que los privados y el gobierno realicen los esfuerzos técnicos, políticos y económicos para lograr conseguir dicho objetivo e impacto en la sociedad, donde los primeros deben mejorar en aspectos donde expresen de forma clara el origen de su producto, qué se debe hacer después con él y los efectos que tiene en el medio ambiente, y los segundos deben incentivar y fiscalizar que las empresas cumplan con informar a los consumidores en esos puntos.

Como ya se mencionó, el material de origen con el cual se elaboran los distintos productos u objetos plásticos puede resultar determinante para el futuro de estos. Conocer cuál es la composición de estos productos es importante con el fin de no dañar todo el proceso si el plástico de ese producto es reciclable. El PNUMA ante ese caso menciona que:

> “*El reciclaje de plástico puede ser una forma efectiva de reducir el vertido de plásticos en el medio ambiente. Pero la efectividad del reciclaje se daña si los productos no están diseñados adecuadamente. Los productos químicos añadidos a los polímeros plásticos, los productos hechos de materiales mezclados y los envases de alimentos contaminados con residuos alimenticios hacen que el reciclaje sea difícil y costoso.”* (PNUMA, 2018, pág. 9)

Aquí nuevamente el rol de los privados es importante, no solo para informar de que están hechos sus productos, sino que también para que estos tengan un adecuado diseño para ser reciclado. Por ejemplo, hay casos donde un envase de plástico tiene pegada una etiqueta de papel, por lo que ese envase, además de ser de plástico, se le suman materiales como papel y el pegamento. Eso, si no se adquiere un adecuado diseño para separar o desprender de forma fácil y sencilla esos materiales adicionales, puede dañar toda la cadena o el proceso de reciclado del plástico.

Los privados deben otorgar facilidades en ese punto, porque puede generar un problema mucho mayor y hará que aquellas políticas públicas destinadas hacia el reciclaje y la disminución del plástico sean implementadas en vano. El desarrollo de investigaciones para crear envases o productos que no dañen todo el proceso de reciclaje al contaminar con otras materias, tiene que ser una de las tareas a realizar por parte de privados y gobierno, por individual o en conjunto, con el fin de solucionar y evitar este tipo de problemas con soluciones sustentables e innovadoras.

Aplicando eso, se puede tener una sociedad comprometida con el reciclaje al no tener inconvenientes para separar y reciclar cada producto según corresponda. Una elaboración y diseño adecuado para estos productos hará reducir los efectos del plástico y permitirá que este material tenga un ciclo de vida positivo al transformase en un nuevo producto.

Esto se complementa con algo relevante, como es la información. Toda información que se maneja y que se entregue por parte de los distintos involucrados, genera que se tome mayor conciencia con las ventajas y desventajas del plástico. Los consumidores deben ser los principales receptores de dicha información, pero es necesaria la intervención del gobierno y de los privados para que llegue de forma oportuna. El PNUMA señala que:

> *"Los consumidores informados pueden jugar un papel decisivo en la promoción de una nueva economía del plástico. Sin embargo, esto requerirá que los gobiernos, los fabricantes y los minoristas garanticen que los productos estén debidamente etiquetados. Al enfocarse en el comportamiento del consumidor, la información clara, simple y concisa sobre un producto permitirá a las personas tomar mejores decisiones."* (PNUMA, 2018, pág. 13)

En relación con lo que se mencionaba sobre el daño a las cadenas de reciclaje, al no existir una separación correcta entre los materiales y un diseño inadecuado de los envases, hace que los consumidores tomen malas decisiones como desechar el plástico.

El gobierno, y también los privados, deben garantizar que los productos que se distribuyen estén etiquetados con la debida información y que la sociedad tenga conciencia sobre la crisis del plástico, lo que va a contribuir a que una política que regule el uso de bolsas plásticas funcione.

Las políticas públicas se pueden medir, de acuerdo a su impacto, en base a la capacidad técnica que se implementa para que entre en ejecución y cumpla con sus objetivos. Sin embargo, estas deben ir acompañadas de la debida información para que la sociedad esté al tanto de qué medidas se están tomando para suplir un problema. Para el caso de este problema público, que la sociedad tenga una adecuada conciencia pública es primordial para que las políticas sobre disminuir el uso de plásticos puedan contribuir a contrarrestar las consecuencias del cambio climático. La importancia de la conciencia pública se señala en lo siguiente:

> *"La conciencia pública también es vital para el éxito de políticas oficiales como las prohibiciones y los impuestos discutidos anteriormente. Del mismo modo, la sensibilización, el monitoreo y la comunicación pública sobre los progresos ayuda a generar confianza y fortalecer el compromiso de los ciudadanos con la causa."* (PNUMA, 2018, pág. 13)

Si se exige la cooperación de los privados para mejorar sus procesos para elaborar productos en base al plástico, y que el gobierno incentive y fiscalice a los primeros para que se busquen soluciones a este problema, también se debe exigir que la sociedad este concientizada, en primer lugar, de lo que están haciendo el gobierno y los privados, y en segundo lugar, lo que ellos deben hacer.

En esa línea, es importante que tanto privados como gobiernos sean conscientes del problema, y que se debe prestar atención a la forma en que se busca solucionar, ya que si actúan y toman las decisiones correctas, la sociedad tendrá confianza y también tomará medidas para contribuir con el cuidado del medio ambiente. En ese aspecto, el PNUMA señala que *"la concientización social y la educación son esenciales para darle forma y fomentar cambios en el comportamiento de los consumidores, sin embargo, es necesario un proceso gradual y transformacional."* (PNUMA, 2018, pág. 19)

Gobierno, privados y usuarios deben tener claro que este es un proceso largo, que los resultados o el impacto que se espera no se logra inmediatamente. Hay que tener en cuenta que se debe comenzar elaborando una política pública que permita el desarrollo de nuevas alternativas para crear productos sustentables y para mejorar los mecanismos que ayudan a aprovechar de mejor forma el plástico ya existente mediante el reciclaje.

4.2. Marco Institucional

El Ministerio del Medio Ambiente, es una secretaria de Estado que se crea en Enero de 2010 con la promulgación de la ley N° 20.417 durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, y comenzó sus operaciones en Octubre del mismo año, ya durante el primer gobierno de Sebastián Piñera. Este Ministerio reemplaza a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que estaba en funcionamiento desde Marzo de 1994.

El año 2007, se crea el cargo de Presidente de la CONAMA, con el fin de que *"el Director de CONAMA tenga rango de Ministro, para potenciar sus labores de planificación y regulación ambiental, y con miras a que CONAMA se convierta en Ministerio en el futuro"*[7], lo que se puede considerar como el primer avance para la transformación de la CONAMA al actual Ministerio.

La creación de este nuevo Ministerio surge con el principal objetivo de que una sola institución sea la encargada y la responsable de generar las orientaciones ambientales, simplificando las funciones de los Ministerios que se encargaban anteriormente de ese aspecto y que no se enfocaban en su totalidad a desarrollar esas tareas al estar fuera de sus prioridades y/u objetivos sectoriales, además de disminuir los conflictos entre los distintos Ministerios al discutir sobre las políticas medioambientales al permitir que sean resueltos en un solo lugar. También el Ejecutivo justifica la creación de este Ministerio con el fin de que exista una mayor coordinación y precisión en materia normativa entre los Ministerios y los distintos sectores, permitiendo que existan los mismos instrumentos y directrices para todos, evitando la ineficiencia y la dispersión normativa que genera muchos costos. Básicamente, el objetivo de crear este nuevo Ministerio es para que avance hacia un modelo que distinga adecuadamente las competencias de política y regulación, las de gestión y las de fiscalización.[8]

El Ministerio del Medio Ambiente está *"encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los*

[7] Señalado en el primer programa de gobierno de Michelle Bachelet.
[8] Mensaje de la ley N°20.417

recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa"[9]

Este Ministerio tiene entre sus funciones, y en conformidad a la investigación que se realizará en este Seminario de Título, *"proponer políticas y formular los planes, programas y planes de acción en materia de cambio climático. En ejercicio de esta competencia deberá colaborar con los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local con el objeto de poder determinar sus efectos, así como el establecimiento de las medidas necesarias de adaptación y mitigación"* [10]

También le corresponderá *"colaborar con las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación, promoción y difusión ambiental, orientados a la creación de una conciencia nacional sobre la protección del medio ambiente, desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, y a promover la participación ciudadana responsable en estas materias"* [11]

Y además, se tiene que encargar de *"financiar proyectos y actividades orientados a la protección del medio ambiente, el desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza, la conservación del patrimonio ambiental, la educación ambiental y la participación ciudadana"* [12]

Para cumplir con cada una de esas funciones que la ley N°20.417 tiene establecidas, el Ministerio tiene una estructura orgánica conformada por un Ministro/a, un Subsecretario/a y las Secretarias Regionales Ministeriales en cada una de las 16 regiones del país.

En base a todo lo anterior, la Misión Institucional del Ministerio es: *"Liderar el desarrollo sustentable, a través de la generación de políticas públicas y regulaciones eficientes, promoviendo buenas prácticas y mejorando la educación ambiental ciudadana"* [13]

Y su Visión Institucional es: *"Alcanzar el desarrollo sustentable para el país con el objeto de mejorar la calidad de vida de los chilenos, tanto de esta generación como de futuras"* [14]

---

[9] Ley N°20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.
[10] Artículo 70 letra H ley N°20.417.
[11] Artículo 70 letra M ley N°20.417.
[12] Artículo 70 letra V ley N°20.417
[13] www.mma.gob.cl
[14] www.mma.gob.cl

4.3. Marco Normativo

La ley N° 21.100 del Ministerio del Medio Ambiente, con el título "Prohíbe la entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en todo el Territorio Nacional"[15], conocida popularmente como "Chao Bolsas Plásticas", fue promulgada el día 20 de Julio del año 2018, y su publicación en el Diario Oficial fue el día 03 de Agosto del mismo año.

El objeto de la ley, señalado en el Artículo 1, es *"proteger el medio ambiente mediante la prohibición de entrega de bolsas plásticas de comercio"*. Si bien la ley busca regular la entrega indiscriminada y el uso desmedido de bolsas plásticas de comercio, según la página web de la ley[16], no tiene como foco principal prohibir la venta de estas.

En su artículo 2 define, en aspectos técnicos, lo que la ley entiende por los conceptos de "bolsa", "bolsa plástica", "bolsa plástica de comercio" y "establecimiento de comercio". Destacar que la ley define "bolsa plástica" como aquella *"que contiene como componente fundamental un polímero que se produce a partir del petróleo"*, y señala que la "bolsa plástica de comercio" es aquella *"que es entregada por un establecimiento de comercio para el transporte de mercaderías o, en el caso de compras realizadas por medios electrónicos, bolsa para el transporte de mercaderías que es entregada al consumidor final."* Finalmente, señala que "establecimientos de comercio" es *"cualquier canal minorista o mayorista de distribución o comercialización de bienes y servicios."*

La normativa va especificando, de general a particular, lo que se entiende por bolsa de plástico para la presente ley, teniendo en cuenta el material que se usa para elaborar la bolsa, y la forma en que se utiliza dentro de las distintas actividades comerciales. En términos de establecimientos de comercio, engloba en una misma definición a aquellos pequeños, medianos y grandes establecimientos que realizan su actividad económica comercializando productos "al detalle" o "por mayor".

Posteriormente, en el artículo 3, la ley señala su idea principal, estableciendo la prohibición a los establecimientos de comercio la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas de comercio. Sin embargo, el inciso siguiente señala que *"se excluyen de esta prohibición las bolsas que constituyan el envase primario de alimentos, que sea necesario por razones higiénicas o porque su uso ayude a prevenir el desperdicio de alimentos."* Por

[15] Toda la información en este punto es recogida desde la ley N°21.100, disponible en www.bcn.cl
[16] www.chaobolsasplasticas.cl

lo tanto, la ley establece excepciones que, por motivo de fuerza mayor y de mantener la calidad del producto, el uso de bolsas de plásticos es necesario.

Desde el artículo 4 al 6, la ley se refiere a la fiscalización y las consecuencias que conlleva el incumplimiento del artículo 3 de la presente normativa. En primer término, la ley señala que son las Municipalidades, en base a sus atribuciones señaladas en las correspondientes normativas[17], las encargadas de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones que esta ley indica. En cuanto a sus consecuencias, la sanción será de una multa a beneficio municipal de hasta 5 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) por cada bolsa plástica de comercio entregada. Esta será aplicada por el Juzgado de Policía Local.[18] En el artículo 8, se menciona la modificación del Decreto N°307, de 1978, del Ministerio de Justicia, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local, agregando, en su numeral 14, la ley que prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio.

Finalmente, el artículo 6 señala la forma en que se determinará la multa, donde se considerarán el número de bolsas plásticas de comercio entregadas, la conducta anterior del infractor y la capacidad económica del infractor.

El artículo 7 hace énfasis en la educación ambiental[19] señalando que es el Ministerio del Medio Ambiente el que promoverá e implementará estos programas educacionales a la sociedad, sobre el uso de bolsas plásticas de comercio que se encuentren en circulación y su impacto en el ecosistema, incluyendo su reutilización y reciclaje.

Por último, la ley señala, en un artículo transitorio, que establece que esta entrará en vigencia en el plazo de 6 meses contado desde su publicación en el Diario Oficial, plazo que se cumplió el día 3 de Febrero del año 2019, donde las grandes empresas ya no podrán entregar bolsas plásticas de comercio. Se excluyeron de ese plazo las microempresas, medianas y pequeñas empresas, que tienen 2 años, contado desde la publicación de la ley, para que se le apliquen las disposiciones previstas en la normativa, el cual finaliza el día 3 de Agosto del año 2020.

---

[17] Ley N°18.695, orgánica Constitucional de Municipalidades.
[18] Ley N°15.231, sobre organización y atribuciones de los juzgados de policía local.
[19] La ley N°19.300, sobre bases generales del medio ambiente, entiende como educación ambiental proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio bio-físico circundante.

Sin embargo, este artículo transitorio señala, en su inciso segundo, que entre el tiempo que transcurre entre la publicación de la ley y los plazos mencionados anteriormente, los establecimientos de comercio podían, para el caso de las grandes, o pueden, como actualmente ocurre con las microempresas, mediana y pequeñas empresas, entregar un máximo de dos bolsas plásticas de comercio a los consumidores, por cada compra que realicen.

5. Desarrollo

5.1. Procedimiento Legislativo de la Ley

Esta ley surgió mediante una moción parlamentaria presentada en la Cámara de Diputados el día 10 de octubre del año 2013, que en un principio establecía como título la "Prohibición u sustitución progresiva de las bolsas de polietileno, polipropileno y otros polímeros artificiales biodegradables en la Patagonia chilena." [20]

Esta moción fue presentada con el fin de contrarrestar los efectos que generan las bolsas de plástico, teniendo en cuenta las condiciones climáticas que presenta la Patagonia chilena donde, según estudios encargados a la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, los fuertes vientos que se generan en la zona hacían que las bolsas de plástico terminaran atrapada en un cerco, contaminando las aguas, parques o caminos, además de no existir la suficiente infraestructura para poder reciclar o descomponer fácilmente el plástico, acumulándose este tipo de desechos en los vertederos y en los paisajes de las distintas zonas al no descomponerse en un corto plazo.

En el primer proyecto de ley presentado, se consideraba que todo el comercio de la zona se tenía que regir por la nueva normativa, de forma total y definitiva, después de 6 meses de su publicación en el Diario Oficial, sustituyendo las bolsas elaboradas de plástico por bolsas de papel, algodón o género, señalando que aquellos que incumplían con la prohibición serían sancionados con una multa de una Unidad Tributaria Mensual (UTM). Indicaciones posteriores, el artículo primero de dicho proyecto fue modificado, señalando que la prohibición empezaba a contar después de un año de su publicación, variando la sanción en multas que van desde una a cinco UTM.

[20] El proyecto fue presentado por los entonces diputados Patricio Vallespín , Karla Rubilar, Fidel Espinoza, Alfonso De Urresti, Gabriel Silber, Enrique Accorsi, Carolina Goic, Guillermo Teillier, Alejandra Sepúlveda y David Sandoval

En su Primer Trámite Constitucional[21], existieron sugerencias por parte del Ejecutivo, mediante la Jefatura de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, que el proyecto presentado debían incluir aspectos relacionados con la forma en que se iba a fiscalizar la normativa y como se iban a aplicar las sanciones en caso de infracción, además de definir conceptos técnicos como “material biodegradable”. También se señaló, la idea de considerar que la normativa fuera aplicada en todo el territorio nacional, al compartir con lo propuesto en el proyecto de ley, y que se ampliada a otros tipos de prohibiciones como la importación, comercialización y distribución de las bolsas plásticas.

Los diputados que presentaron el proyecto mostraron la intención de que esta normativa fuera ejecutada en todo el país, respondiendo a la sugerencia del Ejecutivo y, posteriormente, a los diputados que señalaban esa idea, pero que se buscaba que se implementara en un primer lugar en la Patagonia chilena, con el propósito de que fuera un plan piloto y que no complejizara el avance del proyecto en las instancias legislativas posteriores.

Durante las sesiones en el Congreso, en primer lugar en la Cámara de Diputados, mayoritariamente se mencionaron ideas, aparte de ampliar la ley a todo el territorio nacional, sobre considerar aspectos relacionados a la educación y cultura medioambiental, y de implementar medidas que se puedan aplicar a las empresas que use las bolsas de plásticos, y otros tipos de productos elaborados con dicho material, para que se hicieran cargo de reciclar o de quitar de circulación esos productos una vez utilizados.

Posteriormente, ya en el Segundo Trámite Constitucional[22], la discusión del proyecto de ley se desarrolló de manera más transversal y participativa, lo que fue la tónica durante el transcurso de todo el proceso legislativo, donde se incluyó a la Asociación Gremial de Industriales del Plástico (ASIPLA), a algunas Municipalidades de la Patagonia chilena[23] y el Ejecutivo mediante el Ministerio del Medio Ambiente.

La ASIPLA, que vendría a ser la representación de los privados en la discusión del proyecto, señaló en su presentación que el plástico no es el total culpable de la contaminación que se genera en la Patagonia chilena, en el país y en el mundo, sino que

[21] Entre el 10 de octubre de 2013 y el 5 de junio de 2014.
[22] Entre el 11 de noviembre de 2014 y el 31 de mayo de 2018
[23] Punta Arenas, Puerto Natales y Coyhaique.

el usuario es el responsable al no tener el conocimiento y la cultura de reciclaje necesaria, y al usar las bolsas de plástico para los desechos del hogar. De todas formas, señalaron que enfrentar y buscar soluciones al problema es una tarea que involucra a todos, tanto a los privados como a la sociedad, asumiendo que como privados industriales faltó comunicación al no transmitir los beneficios que genera el plástico en la sociedad.

Las Municipalidades invitadas, señalaron las distintas iniciativas y ordenanzas que han realizado para disminuir el uso de las bolsas de plástico (detallado en el punto 5.2), además de mostrar las dificultades que tienen para poder implementar dichas iniciativas, como la falta de personal para fiscalizar y el poco apoyo estatal, pidiendo que el gobierno se hiciera responsable de apoyar a todas las Municipalidades que están ejecutando proyectos que reciclan o reducen el uso de plásticos en el país con recursos o infraestructura.

Durante el transcurso de este trámite, surgieron nuevas indicaciones, propuestas por distintos senadores, que fueron consideradas en el proyecto de ley, en su mayoría relacionadas con aspectos técnicos, entre las cuales se encontraban: la normativa internacional en la cual se debían regir los privados para elaborar las bolsas de plástico, además del diseño que esta debía tener, como mostrar el símbolo de que es un producto reciclable y mensajes que promuevan su reutilización, y el porcentaje mínimo de material reciclado que se debía utilizar para la elaboración de una bolsa. En este último punto, existió la propuesta de que el porcentaje mínimo de material reciclado aumentara gradualmente, año tras año, desde el momento que entrara en vigencia la ley hasta el séptimo año de aplicación.

El proyecto de ley contempló especificar las definiciones de conceptos como: “bolsa compostable”, “bolsa reciclable”, “bolsa reutilizable”, “consumidor”, “proveedor”, “reciclaje” y “valorización energética”, conceptos que recomiendan las distintas organizaciones internacionales aclarar y/o especificar para la elaboración e implementación de este tipo de políticas públicas.

Relacionado con estas indicaciones, se consideraban, para el incumplimiento de estas, distintas sanciones a los privados que iban desde multas hasta en el comiso de las especies.

Las indicaciones anteriormente mencionadas, fueron en su mayoría rechazadas, por votación o porque eran inconstitucionales, o retiradas por sus autores.

En términos de aplicación de la normativa a la sociedad, existieron indicaciones que exigían la publicación de un plan de manejo de los residuos plásticos en servicios estatales a nivel regional y de administración comunal, que contemplaran aspectos como la adquisición y uso de bolsas de plástico, privilegiando las que sean fabricadas por plásticos reciclados, metas de eliminación progresiva de generación de desechos plásticos y mecanismos de reciclaje. Al igual que las anteriores indicaciones, esta fue rechazada o retirada por sus autores.

Por último, existió una indicación que señalaba que no solo se debía aplicar esta normativa a los habitantes de la zona (teniendo en cuenta que se iba a aplicar solamente en la Patagonia chilena), sino que también a los turistas que llegaban. Esta indicación no fue considerada para la ley que finalmente fue presentada y promulgada.

En el año 2018, el Ejecutivo presentó una indicación, señalando que la normativa iba a ser aplicada en todo el país y no solo a la Patagonia chilena, siendo el proyecto de ley presentado por el Ministerio del Medio Ambiente el que se promulgó y publicó oficialmente. Esta iniciativa tuvo como propósito, según las palabras de la Ministra de ese entonces, sustituir una moción existente, para no presentar un nuevo proyecto obedeciendo a la necesidad de conseguir prontamente la entrada en vigencia de este tipo de políticas públicas, además de buscar la uniformidad para todo el territorio nacional.

El proyecto de ley que se presentó finalmente, tiene como base diez mociones presentadas anteriormente en el Congreso Nacional surgidas entre los años 2008 y 2018, incluyendo a la moción correspondiente a la prohibición del uso de bolsas plásticas en la Patagonia chilena, donde además se mencionan a las siguientes iniciativas:

1) La que prohíbe el uso de bolsas plásticas, con origen en la Cámara de Diputados, que ingresó en el año 2009 pero refundido con otras mociones originadas en el año 2008.
2) La que prohíbe el uso de bolsas plásticas no biodegradables, con origen en el Senado, ingresada en el año 2008.

3) La que modifica la ley orgánica constitucional de Municipalidades, encomendando a una ordenanza la regulación de la utilización de bolsas plásticas, con origen en la Cámara de Diputados, ingresada en el año 2015.
4) La que regula el uso de plásticos desechables de un solo uso, con origen en el Senado, que ingresó en el año 2015.
5) La que modifica la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, para exigir que se proporcione información relativa al material de los envoltorios plásticos de los productos, con origen en la Cámara de Diputados, que ingresó en el año 2017.
6) La que prohíbe la utilización de bolsas plásticas en los establecimientos de comercio, con origen en la Cámara de Diputados, ingresada en el año 2017.
7) La que prohíbe el uso y entrega de bolsas plásticas sean o no biodegradables a los consumidores finales, originada en el Senado, que ingresó en el año 2017.
8) La que exige el uso de bioplásticos a la industria y el comercio para envasar productos o mercancías, originada en la Cámara de Diputados, que ingresó en el año 2018.
9) La que prohíbe la utilización de envases plásticos no degradables en el comercio, con origen en la Cámara de Diputados, ingresada en el año 2018.

Destacar que este nuevo proyecto presentado también recogió las ordenanzas municipales elaboradas, no solo en la Patagonia chilena, sino que también en todo el país, y algunas indicaciones que fueron planteadas por el anterior Ministro del Medio Ambiente, expresando que la elaboración de este proyecto de ley tuvo una participación política transversal.

El proyecto de ley que fue presentado y aprobado, tuvo un rechazo por parte de la ASIPLA, la cual se oponía a que la prohibición se extendiera a nivel nacional, expresando dicha idea en reuniones sostenidas con el Ministerio del Medio Ambiente. Finalmente, el Ejecutivo señaló que la opinión y el entusiasmo que estaba teniendo la sociedad sobre el reciclaje y el cuidado del medio ambiente, tuvo un peso importante para tomar la determinación de ampliar el marco de acción de la prohibición.

Ya en la fase final de la tramitación de esta ley, durante las discusiones en sala surgieron algunas interrogantes e ideas que no quedaron claras en un principio, o que no fueron consideradas en esta ley y que pudieran ser materia de discusión en el futuro. Una de las primeras interrogantes fue la responsabilidad que iban a tener los privados en esta

normativa. La Ministra del Medio Ambiente de ese entonces expuso ante el Congreso que la responsabilidad de los privados ante el reciclaje y el manejo de los desechos plásticos que generan, está determinada en la ley N°20.920 que establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y el fomento del reciclaje, que está en vigencia desde el año 2016.

También se aclaró porqué se estableció un plazo de transición de 2 años para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, señalándose que el motivo para tomar esa medida es para que los municipios puedan tener más tiempo para adaptarse a la nueva normativa en materia de fiscalización, manejo de los residuos plásticos y para realizar las campañas educativas dentro de la población. El Ejecutivo y los parlamentarios pusieron énfasis en el rol de los municipios en la educación medioambiental y en el fomento del reciclaje dentro de sus comunas, considerando que era fundamental para que esta política pública pudiera tener el impacto necesario en la población y solucionara el efecto negativo que genera la mala utilización de los productos elaborados con plásticos, sobre todo las bolsas plásticas, en el medio ambiente.

Por último, se expresó la inquietud de mejorar la tecnología e infraestructura que tiene el país para manejar los desechos plásticos, como por ejemplo, en mejorar las plantas que permiten realizar el proceso de degradación de bolsas plásticas biodegradables, y además de incentivar a los privados que fabrican bolsas plásticas, mediante fondos entregados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) u otros entes, para que puedan reconvertir su actividad, elaborando productos sustentables, y evitar un problema externo, como es el desempleo.

Línea de Cronológica Tramitación de la Ley

10-10-2013	Presentación en la Cámara de Diputados de moción que establece la prohibición y sustitución progresiva de las bolsas plásticas en la Patagonia chilena. Inicio Primer Trámite Constitucional.
05-06-2014	Aprobación en la C. de Diputados, se despacha al Senado.
11-11-2014	Inicio Segundo Trámite Constitucional. Primer Informe de Comisión Especial de Zonas Extremas del Senado que contó con la participación del Ministerio del Medio Ambiente, las Municipalidades de Punta Arenas, Puerto Natales y Coyhaique, y la ASIPLA.
03-03-2015	Primera Discusión en el Senado. Se presentan Indicaciones.
18-05-2018	Se presenta nuevo proyecto de ley, por parte del Ministerio del Medio Ambiente, que pasa de prohibir la entrega de bolsas plásticas por parte del comercio a la Patagonia chilena, a todo el territorio nacional.
29-05-2018	Senado aprueba el proyecto de ley y se despacha a la Cámara de Origen para su tramitación final.
30-05-2018	Cámara de Diputados aprueba la ley "Chao Bolsas Plásticas".
20-07-2018	Promulgación de la ley "Chao Bolsas Plásticas".
03-08-2018	Publicación en el Diario Oficial.

Fuente: Elaboración propia con información de “Historia de la ley N°21.100”.

5.2. Iniciativas previas antes de la entrada en vigencia de la ley

Con anterioridad a la presentación de este proyecto de ley, ya habían surgido iniciativas que regulaban el uso de bolsas plásticas en distintas comunas del país, mediante la elaboración de ordenanzas municipales, que en su mayoría iban acompañadas de una fuerte campaña de concientización a la población y de entregar productos sustentables, como bolsas reutilizables, para el cumplimiento de esta.

Como ya se ha mencionado, muchas de estas ordenanzas municipales sirvieron como base para la elaboración de esta normativa, donde se ha reconocido la labor de los municipios al tener este tipo de iniciativas que pudieran generar un fuerte impacto, no solo en sus comunas, sino que también en la política medioambiental del país.

Muchas de las comunas que implementaron este tipo de regulación son zonas turísticas, o con condiciones climáticas que hacen que las bolsas plásticas generen un daño importante en el medio ambiente o paisaje, como son las zonas costeras y/o la Patagonia chilena. Siendo esta última zona mencionada, donde se tenía considerado implementar inicialmente la medida, es que se consideran como antecedente directo para la elaboración de esta ley las iniciativas y experiencias de las Municipalidades de dicha zona, que formaron parte del proceso de estudio y tramitación de esta, donde se reconoce la importancia de las medidas implementadas, sin quitar relevancia a las iniciativas de los

municipios fuera de la zona. Por esta razón es que se expondrán, de forma breve, los casos de las Municipalidades de Punta Arenas, Puerto Natales y Coyhaique.

Punta Arenas implementó una ordenanza que permitía regular el uso de las bolsas plásticas, acompañada de un plan de difusión que consideraba charlas en establecimientos educacionales, reuniones con organizaciones comunitarias, la distribución de afiches y folletos en sectores de mayor concurrencia, y la difusión de la ordenanza por los medios de comunicación de la comuna (radio, televisión, periódicos y redes sociales), además de la entrega de bolsas reutilizables y reciclables, que permitieron concientizar a la población.

En el caso de Puerto Natales, se llevó a cabo la campaña “Yo Quiero Cambiar Mi Bolsa”, que estaba dirigida para mitigar el alto impacto negativo que generan las bolsas plásticas en la ciudad. Con esta finalidad, es que dictaron una ordenanza que buscaba reducir el uso de bolsas plásticas de empaque final, que se complementó con una campaña de educación y concientización para los habitantes, que contó con la participación activa de la comunidad y los privados. Además, se distribuyeron bolsas reutilizables y se promovió el cobro al usuario de la bolsa plástica de empaque final por parte del comercio, con multas a aquellos que la entreguen de forma gratuita, por lo que la iniciativa de la Municipalidad no busca la prohibición completa del uso de las bolsas plásticas.

Finalmente, la I. Municipalidad de Coyhaique realizó una campaña para la eliminación del uso de bolsas plásticas, con una alta participación de los establecimientos educacionales, además de contar con el apoyo de la comunidad y de privados, que ha sido difundida mediante la entrega de folletos e información a través de los medios de comunicación. Este municipio no pudo implementar una ordenanza que prohibiese o regulase el uso de bolsas plásticas, como sí lo hicieron las anteriores, ya que no contaba con suficientes recursos y personal para las labores de fiscalización.

5.3. Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2018

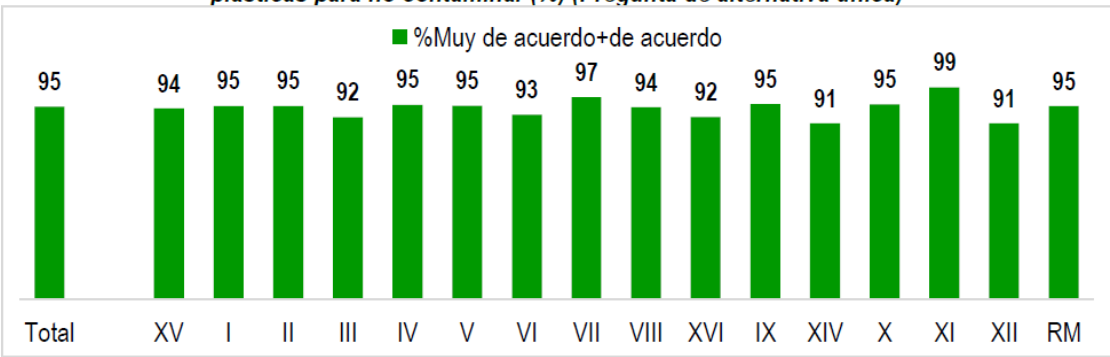
Otro elemento importante para la elaboración de esta ley, y también para la expansión de la prohibición hacia todo el territorio nacional, es la Encuesta Nacional de Medio Ambiente, que fue realizada por el Ministerio del Medio Ambiente en el año 2018, meses previos a la aprobación del proyecto de ley.

En términos generales, la encuesta deja en claro la importancia que está teniendo en la sociedad los efectos que está dejando el cambio climático en el planeta, siendo conscientes de las acciones que pueden realizarse para mitigar el impacto negativo de este problema. Se destaca la importancia de las distintas acciones impulsadas por organismos públicos y no gubernamentales, como también la responsabilidad que deben tener los privados en materias como el reciclaje.

Con respecto al uso de las bolsas plásticas, se puede destacar que el 34% de las personas encuestadas separa semanalmente de sus residuos este producto para reciclarlo. Además, un 66% de las personas encuestadas señala que lleva una bolsa reutilizable para no tener que usar bolsas plásticas al momento de realizar sus compras.

El principal resultado que arrojó esta encuesta, y que fue determinante para ampliar la medida a todo el país, fue que el 95% está de acuerdo con que se prohíban las bolsas plásticas como una medida que ayude a la descontaminación, segmentando por región en el siguiente gráfico[24]:

¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes medidas?: Prohibir las bolsas plásticas para no contaminar (%) (Pregunta de alternativa única)



Fuente: Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2018, Ministerio del Medio Ambiente

Llama la atención que justamente dos regiones (XI y XII) que se consideran parte de la Patagonia chilena, este en los extremos de porcentaje de aprobación, a pesar de que los porcentajes en general soy muy positivos, siendo la Región de Aysén la que menos aprobación como muestra en el gráfico, y la Región de Magallanes con el más alto porcentaje de apoyo. Estos datos resultaron importantes para dejar en claro que esta nueva normativa tenía el apoyo y la legitimidad de la gran mayoría de la población.

[24] Al momento de realizarse la encuesta, la región del Ñuble aún no se establecía.

5.4. Pacto Chileno de los Plásticos

Posteriormente a la promulgación de la ley N°21.100, la Fundación Chile, organización público-privada cuyo propósito es impulsar el desarrollo sostenible en el país, comenzó una iniciativa, en conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente, que permitiera coordinar a todos los actores involucrados en la cadena de valor del plástico, con el fin de establecer responsabilidades y acciones para que este material no se convierta en un residuo contaminante, permitiendo transitar hacia una economía circular.[25]

Con ese propósito surgió el "Pacto Chileno de los Plásticos", que forma parte de la "Red Global de Pactos por los Plásticos", iniciativa impulsada en el año 2018 por la Fundación Ellen MacArthur del Reino Unido, siendo Chile el tercer país en firmar un pacto de este tipo, después de Reino Unido y Francia.

Este pacto trabajará con el objetivo de cumplir, hacia el año 2025, con 4 metas, las cuales son:

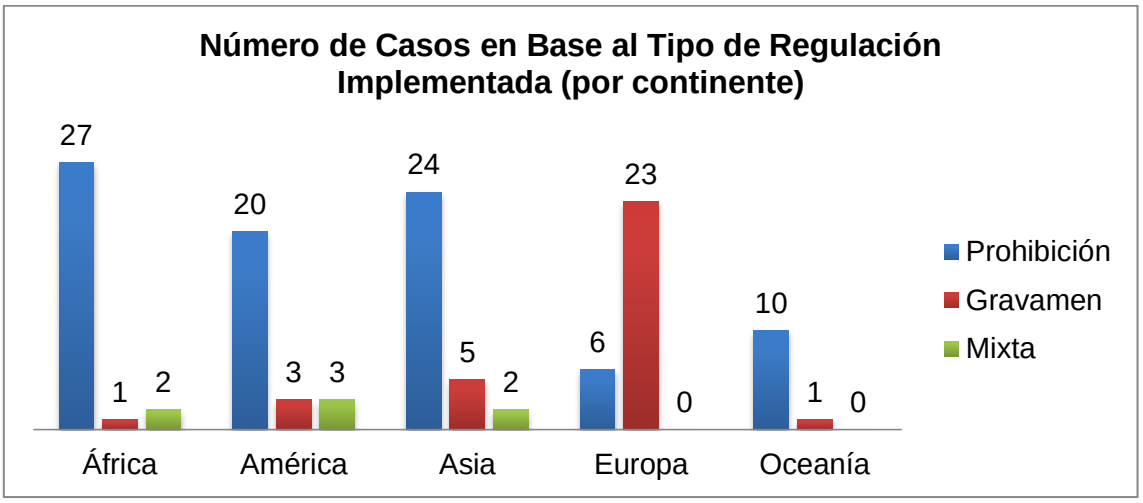
1) Eliminar los envases y productos plásticos de un solo uso innecesarios y problemáticos a través del rediseño, innovación o modelos de entrega alternativos.
2) Asegurar que todos los envases de plástico sean reutilizables, reciclables o compostables.
3) Aumentar significativamente el reúso, la recogida y reciclaje de envases plásticos.
4) Aumentar el reciclado en envases de plástico para impulsar la demanda de material reciclado.

Esta instancia sirve como mecanismo de dialogo y de cooperación en distintas materias, como es la educación y concientización de la población en términos medioambientales, como también para el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan sustituir el uso del plástico. Este pacto se considera como una alianza público-privada, el cual fue firmado en Abril del 2019, ya que en su mayoría son instituciones públicas y privadas las que participan, incluyendo los gestores, la Fundación Chile y el Ministerio del Medio Ambiente.

[25] www.fch.cl

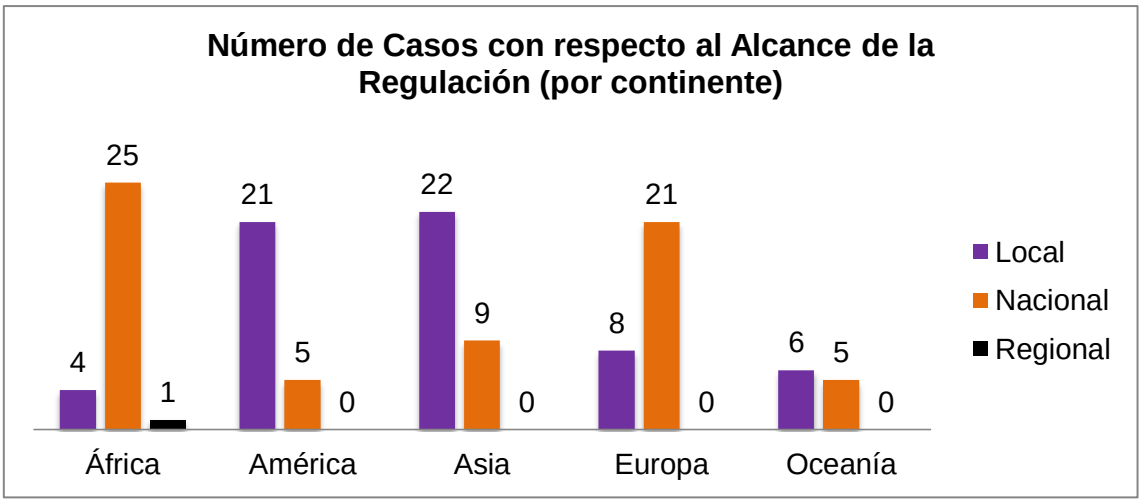
5.5. Experiencia Internacional

Durante la discusión de esta ley, se mencionaron muchos casos de países que implementaron políticas públicas relacionadas con el uso de bolsas plásticas, siendo un antecedente importante para la elaboración final de la ley. En este punto, se mostrarán datos, en términos generales, de las distintas iniciativas en todo el mundo para regular el uso de bolsas plásticas (en algunos casos de todos los productos plásticos), en base a 127 casos recopilados por el PNUMA[26] donde se mostrará el número de casos por continente, especificando el tipo de regulación que se implementó y el alcance que tuvo (nacional, local o regional[27]). Cabe aclarar que los casos encontrados por el PNUMA, en su mayoría son políticas relativamente nuevas, por lo que no hay información sobre el impacto que tuvieron en las distintas zonas, por lo tanto, no se consideró dicho aspecto para la confección de estos datos estadísticos.



Fuente: Elaboración propia basado en casos recopilados por PNUMA.

[26] Información recogida desde el texto PLASTICOS DE UN SOLO USO: Una hoja de ruta para la sustentabilidad.
[27] Se entenderá por regional al conglomerado de países que forman una asociación.



Fuente: Elaboración propia basado en casos recopilados por PNUMA.

En relación a los datos entregados en los gráficos anteriores, en la mayoría de los casos se utiliza la prohibición del uso de bolsas plásticas como medida regulatoria, siendo el continente africano donde más se utiliza. En cambio, en Europa la tendencia es aplicar gravámenes para el regular el uso de las bolsas de plástico. Solo existen 6 casos que aplicaron un tipo de regulación mixta.

Según el alcance que tiene la regulación implementada, se puede observar que existe paridad entre aplicar la normativa a nivel nacional y local, donde el continente africano destaca en el primer nivel y el asiático en el segundo. Existe un solo caso donde la medida fue a nivel regional, que corresponde a los países de África Oriental.

Según los elementos recomendados por los organismos internacionales para elaborar políticas públicas que regulen el uso de bolsas plásticas, el PNUMA señala que los países, en general, utilizan principalmente las campañas de concientización y de divulgación de la normativa que entrará en vigencia para que la sociedad comience a cambiar su conducta y tenga conocimiento de lo que debe hacer. También la consulta y participación de los actores involucrados es uno de los elementos utilizados, donde en algunos casos termina con acuerdos, principalmente con privados, para establecer responsabilidades e iniciar proyectos medioambientales. Por último, el incentivo por parte del gobierno, tanto a gobiernos locales como a privados, para fomentar e invertir en el uso y creación de alternativas sustentables es otro de los elementos que consideran los gobiernos en su mayoría para elaborar normativas que regulen el uso de bolsas plásticas.

6. Análisis

Para este estudio, se desarrollará el análisis teniendo en cuenta como se desarrolló el proceso de elaboración de esta ley, en cuanto a su tramitación en el Congreso, las distintas iniciativas y experiencias que terminaron siendo un antecedente importante para la formación final de esta, los elementos recomendados por los organismos internacionales que fueron tratados en el marco conceptual y la ley N°21.100 en sí.

Con el propósito de realizar un análisis completo y ordenado que pueda otorgar los resultados necesarios para cumplir los objetivos de este Seminario de Título, es que se considerará una hoja de ruta presentada por el PNUMA para elaborar políticas públicas que regulen los plásticos de un solo, el cual contiene 10 pasos. Cada punto trata sobre lo que deben hacer los diseñadores de políticas públicas, en este caso el gobierno, para que este tipo de medida tenga los resultados y el impacto esperado.

Paso N°1: Evaluación de las Condiciones Iniciales

Este punto considera que antes de elaborar una política pública que regule el uso de plásticos de un solo uso, se debe saber cuáles de estos son los más problemáticos, la magnitud del problema, el impacto, la causa y la disposición que tendrán los usuarios ante posibles medidas a implementar.

Al ser una ley que surgió de una moción de parlamentarios, como se mencionó en el punto 5.1, estos si identificaron que los plásticos de un solo uso que estaban generando problemas eran las bolsas plásticas que se entregan en el comercio. Posteriormente, el gobierno ha señalado que este producto era uno de los más problemáticos, junto con otros plásticos como las bombillas y las colillas de cigarros[28], pero empezó por regular el uso de las bolsas plásticas porque ya habían proyectos de ley en tramitación en el Congreso Nacional, por lo tanto, prefirió colaborar con dichas iniciativas.

La magnitud de la ley, tanto en su propuesta inicial como en la final, siempre estuvo estipulada dentro de los proyectos presentados. El carácter local que tuvo el proyecto en un principio dio a conocer que los impactos negativos que provocaban las bolsas plásticas no solo afectaban a la Patagonia chilena sino que también a otros lugares, que dieron a conocer sus iniciativas implementadas para regular el uso de esos productos. El carácter nacional que adquirió la ley finalmente, responde a la consideración que tiene el Estado

[28] Posteriormente se realizaron las campañas “Chao Bombillas” y “Chao Colillas”

para que este problema sea tratado de la misma manera en todo el país y no exista un desbalance entre zonas que no tengan la capacidad para implementar una prohibición de esa magnitud, por lo que asegura el apoyo estatal para esos casos.

En cuanto a las causas y el impacto, durante la discusión y posterior promulgación de la ley, siempre fueron consideradas al tener en cuenta que se plantearon los distintos problemas que tenía el país con respecto a las zonas donde terminan las bolsas, la baja capacidad de los sistemas de recolección en infraestructura para tratar este tipo de desechos y la poca información y conciencia que tenía la sociedad para el reciclaje de este producto, determinaron que se tenían que implementar políticas que regularan las bolsas plásticas en base a su producción, diseño e información, con el fin de lograr proteger el medio ambiente y avanzar hacia una económica sustentable.

En lo referido a la disposición de los usuarios ante posibles medidas a implementar, resultó fundamental la pregunta planteada por el Ministerio del Medio Ambiente en la Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2018 para conocer la reacción de la sociedad ante una posible prohibición de las bolsas plásticas como un mecanismo de descontaminación. La pregunta, que tuvo como respuesta un “de acuerdo” casi total, ayudó a que el gobierno planteara un proyecto de ley que considerara a todo el territorio nacional en la prohibición de bolsas plásticas en el comercio, asegurando un total apoyo y colaboración al momento de implementarse este tipo de medida.

Paso N°2: Evaluación de las Posibles Acciones a Tomar

Se considera en este punto cuáles son los instrumentos más apropiados para abordar el problema del uso de las bolsas plásticas en el comercio del país.

El gobierno tomó la decisión de aplicar una política pública que prohibiese la entrega de bolsas plásticas por parte del comercio a nivel nacional, teniendo el apoyo del Congreso antes, durante y después de su promulgación, teniendo en cuenta que muchos parlamentarios planteaban la idea de ampliar el marco de acción y que no se enfocara en una zona específica, como era la Patagonia Chilena. Además, tuvo como sustento el apoyo de la sociedad mediante la aprobación de este tipo de medida en la pregunta planteada en la Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2018.

También tuvo el apoyo de privados, principalmente de las grandes, medianas, pequeñas empresas y las microempresas, al instaurar un periodo de transición que permitieran buscar nuevas alternativas sustentables ante de su implementación definitiva.

Solo un privado, en este caso la ASIPLA, se negó a la aplicación de esta medida, considerando que era apresurado que se aplicara a nivel nacional, teniendo en cuenta que la opción de aplicar la medida primero en la Patagonia chilena serviría como un plan piloto para asegurar el éxito de la ley.

Paso N°3: Evaluación de los Impactos de la Opción de Preferencia

Como se ha dicho, el gobierno optó por elaborar una política pública que prohibiese la entrega de bolsas plásticas en el comercio en todo el territorio nacional como medida de regulación de ese producto, siempre que no sea el envase primario para contener un producto por razones higiénicas.

Esta ley establece la regulación comercial de la bolsa plástica, pero no la responsabilidad de los privados para el manejo de estos desechos posterior a su uso. Ante ese punto, hay que aclarar que la responsabilidad del productor para el manejo de los desechos que produce está especificada en la ley N°20.920, que fue una política implementada años antes de la promulgación de la ley "Chao Bolsas Plásticas". Es importante mencionar que la ley N°20.920 trata sobre la obligación que tienen los fabricantes de ciertos productos para organizar y financiar la gestión de los residuos derivados de sus productos.[29]

Por lo tanto, decir que la medida tomada para regular las bolsas plásticas no considera la responsabilidad del productor ante este asunto sería un error, pero si se puede aclarar dentro de la misma que dicha condición no será tratada en la ley o que se encuentra especificada en otra normativa.

Por otra parte, la asociación que realizó el Ministerio del Medio Ambiente con la Fundación Chile en el denominado "Pacto Chileno de los Plásticos" ayuda e incentiva a que los privados puedan desarrollar nuevas alternativas sustentables que permitan reemplazar a las bolsas plásticas. Sin embargo, algunos comercios que han implementado bolsas de material sustentable, como por ejemplo el papel o bolsas reutilizables, han cobrado gravámenes, por decirlo de una forma, para que los usuarios

[29] www.mma.gob.cl

puedan transportar sus productos, lo que hace que en la práctica la medida pueda ser mixta.

Es necesario que la misma ley estipule en qué casos se puedan realizar cobros por el uso de bolsas plásticas reutilizables, pero debe estipular claramente que no se deben cobrar gravámenes para la entrega de un producto sustentable que no daña al medio ambiente.

Paso N°4: Involucrar a las Partes Interesadas

Como se ha señalado, durante la discusión y elaboración de esta normativa se consideraron todas las iniciativas, por ejemplo de las Municipalidades, y las inquietudes de los privados para poder enfrentar la nueva normativa de mejor forma.

El gobierno consideró dentro de la política el periodo de transición para que los privados se pudieran adaptar a la prohibición y buscaran sustitutos para las bolsas plásticas. También consideró las necesidades de las Municipalidades que tenían problemas para aplicar de forma efectiva sus ordenanzas al no tener los recursos, el personal o la infraestructura suficiente.

El proceso que se llevó a cabo para la elaboración de esta ley sirve para asegurar, de cierta forma, el éxito que puede tener su implementación, como también marcar un punto de inicio para la elaboración e implementación de futuras políticas medioambientales al tener como experiencia los acuerdos transversales que se lograron.

Paso N°5; Concientización

Esta ley considera en unos de sus artículos el rol que tiene el Ministerio del Medio Ambiente en la educación ambiental de la sociedad. Desde el tiempo que lleva implementada la ley, el Ministerio del Medio Ambiente ha desarrollado campañas desde sus diversas plataformas para fomentar el reciclaje, disminuir el uso de bolsas plásticas, que la sociedad y los privados conozcan la nueva normativa, e información sobre el daño que generan las bolsas plásticas en el medio ambiente.

Cabe tener en cuenta, que durante la discusión y elaboración de la ley se consideraron incluir dentro de la normativa algunos términos para que se tuviera claridad de lo que normativa iba a entender por cada uno de ellos, donde finalmente, en la conformación final de la ley, solo se consideraron aquellos que aclaraban que se iba a entender por bolsas plásticas y establecimientos de comercio. Además, la ley podría haber estipulado las condiciones técnicas de las bolsas plásticas, en cuanto a diseño, elaboración e

información, ya que fueron propuestas que se discutieron en el proceso de elaboración de la normativa.

Finalmente, el gobierno no es el único actor que realiza campañas de educación ambiental sino que también los privados, en su mayoría ONGs, se preocupan de elaborar planes de concientización para la sociedad, lo que es un importante apoyo para que una política de prohibición de bolsas plásticas tenga los efectos esperados.

Paso N°6: Promover Alternativas

En este punto, la ley no establece que el gobierno va a cooperar o incentivar a que los privados investiguen en la búsqueda de alternativas y procesos sustentables e innovadores que permitan reemplazar a las bolsas plásticas en el comercio.

Si bien esto resulta en un punto negativo en la forma en que se elaboró e implementó esta ley, hay que tener en cuenta que en la parte final de la tramitación de este proyecto se expresaron ideas para que organismos públicos, como la CORFO, pudieran incentivar a los privados que fabrican bolsas plásticas, mediante la entrega de fondos, a elaborar sus productos con materiales sustentables.

Además, se debe considerar que el Pacto Chileno de los Plásticos es un acuerdo de cooperación para la búsqueda de nuevas alternativas sustentables para reemplazar a los productos de un solo uso que generan problemas en el medio ambiente, como son las bolsas plásticas.

Paso N°7: Ofrecer Iniciativas a los Privados

Tal como se mencionó en el punto anterior, la ley no especifica que el gobierno, mediante el Ministerio del Medio Ambiente, se hará cargo de incentivar a los privados para que elaboren bolsas de manera sustentable, a pesar de ser una de las recomendaciones de los organismos internacionales para elaborar este tipo de políticas públicas.

A pesar de eso, en el mercado existen alternativas que han surgido de la exclusiva iniciativa de los privados, por lo que actualmente el no considerar en la ley que el gobierno deba hacerse cargo de incentivar a los privados en el desarrollo de alternativas sustentables para reemplazar a las bolsas plásticas no ha causado grandes problemas. Sin embargo, la ley si considera que estos actores tengan un periodo de transición para adaptarse a esta nueva, por lo que tendrán un tiempo necesario para, agotar su

disponibilidad de bolsas plásticas sin recibir sanciones, siempre y cuando no pasen de la cantidad máxima permitida, y para adquirir nuevas alternativas.

Paso N°8: Destinar los Ingresos para Propósitos Ambientales

Esta ley no implica la aplicación, en teoría, de gravámenes para regular el uso de las bolsas plásticas, pero si considera un ingreso para los municipios.

Los municipios recibirán a beneficio propio la cantidad monetaria por concepto de las multas que aplicaran a los infractores de esta ley, por su rol de fiscalizador. Si bien esta es una buena iniciativa, sería aún más provechosa si la ley estableciera que aquellas multas cursadas se utilizarán para apoyar proyectos medioambientales dentro de la comuna, como campañas de concientización o adquirir infraestructura para el reciclaje.

Paso N°9: Hacer Cumplir la Política

En este punto la ley es clara, ya que establece sanciones en multas de hasta 5 UTM para quienes infringen la normativa según el número de bolsas plásticas entregadas, la conducta anterior del infractor y la capacidad económica del infractor. En ese sentido, establece que la responsabilidad de fiscalizar que esta ley se cumpla recae en los municipios, mediante los Juzgados de Policía Local.

Cabe destacar que durante la tramitación del proyecto siempre se consideró que fueran los municipios los encargados de fiscalizar esta prohibición, siempre y cuando estos reciban apoyo estatal para cumplir con dicha función.

Paso N°10: Seguimiento de la Política

La ley “Chao Bolsas Plásticas” no establece de qué forma esta política va hacer monitoreada, por lo que se puede decir que no contiene uno de los elementos necesarios que recomiendan los organismos internacionales para la implementación de este tipo de políticas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta política aun no rige de forma completa, por lo que se puede esperar que en un futuro, ya cuando esté aplicada en su totalidad, puedan establecerse mecanismos para establecer y medir avances en la reducción de las bolsas plásticas.

7. Conclusiones

En el marco del desarrollo de políticas que regulan el uso de plásticos problemáticos, como son las bolsas plásticas, nuestro país no se queda atrás, considerando que implementa medidas que son las más comunes en todo el mundo para regular las bolsas plásticas. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, el impacto que tiene en la economía y en el medio ambiente aún no se puede establecer de manera categórica al ser una política pública muy reciente.

En base al problema planteando, se puede decir que el Ministerio del Medio Ambiente y los parlamentarios si consideraron los distintos elementos recomendados por los organismos internacionales, como el tipo de política a implementar, el desarrollo económico e innovación tecnológica y la educación medioambiental, para elaborar una política pública de este tipo, pero que no están del todo plasmadas en la ley N°21.100.

Por ejemplo, en el ámbito de establecer la responsabilidad de los privados ante el manejo de los desechos que producen, esta ley no la considera pero si se encuentra legislada en otra normativa que vendría a ser la ley N°20.920. Por lo tanto, es recomendable que exista una conexión entre las dos normativas para no caer en confusiones o desconocimiento ante el rol que deben tener estos actores en el manejo de los residuos plásticos.

En cuanto a la participación, se puede concluir que el gobierno si permitió que esta política fuera tratada de forma abierta y transversal, siendo el elemento más destacable ya que se generaron distintas instancias para poder discutir las necesidades, problemas y opciones de los distintos actores, que fueron consideradas durante la elaboración de la ley en su fase de tramitación en el Congreso y que permitieron tener antecedentes importantes para cambiar el alcance de política, pasando de ser local, al estar dirigida solo a la Patagonia Chilena, hasta cubrir a todo el territorio nacional.

En cuanto al rol que jugaron las regiones en esta política resultaron ser determinantes para su elaboración. Primero, reconocer que la propuesta surgió desde parlamentarios de una región, y que los municipios, dentro de las atribuciones que tienen, tuvieron la iniciativa para prohibir las bolsas plásticas en el comercio, con mecanismos que ahora quedan establecidos en una ley que asegura el desarrollo uniforme de todas las zonas del país en cuanto al manejo de estos desechos plásticos.

La participación de los privados, principalmente mediante el Pacto Chileno de los

Plásticos, puede ser un acuerdo importante para incentivar a buscar nuevas alternativas sustentables y rediseñar los procesos de elaboración de sus productos, algo que esta nueva normativa no considera, pero sí deja un espacio de transición para que estos tengan los tiempos necesarios para adaptarse a la normativa.

En cuanto a la educación medioambiental, las campañas hechas por las regiones al momento de implementar sus medidas y por el gobierno en el contexto de divulgar los daños que generan las bolsas plásticas, resultan ser útiles para crear conciencia en la sociedad, y que ayuden a la implementación de futuras políticas públicas que ayuden a fomentar el reciclaje o de generar mejores espacios para el manejo de los desechos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2018 deja en claro que los individuos están teniendo mayor conciencia por el cuidado del medio ambiente y en la utilización de productos sustentables para el transporte de sus productos, lo que se refleja aún más en la preferencia de estar de acuerdo ante la implementación de una ley que prohíba la entrega de bolsas plásticas por el comercio como medida de descontaminación, hizo que el gobierno sintiera confianza y apoyo hacia la nueva normativa que en esos momentos se estaba elaborando, para que de esta forma se pudiera asegurar que la política tenga una posibilidad positiva de que va a generar los resultados esperados.

En síntesis, esta política si consideró los elementos necesarios para la elaboración de la ley “Chao Bolsas Plásticas” que puedan permitir su efectividad y generar un impacto positivo al momento de su total implementación, pero aún tiene que considerar y mejorar en ciertos aspectos que no son abordados en su totalidad o que simplemente no se mencionan en la ley, en proyectos futuros que reformen esta normativa o en la elaboración de políticas nuevas. Teniendo en cuenta la participación, el gobierno si permitió que las municipalidades, parlamentarios, privados y usuarios fueran parte de este proceso, con el fin de obtener las visiones necesarias para que sea una política transversal.

En términos generales, los daños que generan los plásticos en el medio ambiente se deben enfrentar fomentando la cultura y educación necesaria para su cuidado, que las organizaciones públicas y privadas inviertan en infraestructura necesaria para el buen manejo de los residuos y crear alternativas innovadoras comercialmente para reemplazar los plásticos, con el principal propósito de mejorar la calidad de vida del planeta.

8. Bibliografía

Chilenos Cambiando el Clima. Capítulo N°3 "Plásticos". (2019).Chile.

Fundación Chile. (2020). *Hoja de ruta Pacto Chileno de los Plásticos.*

Hernández Sampierí, R., Fernández , C., & Baptísta, P. (2006). *Metodología de la investigación.* Mexico: McGraw-Hill.

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas.* Barcelona: Ariel.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Mexico: FLACSO.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2018). *El Estado de los Plásticos.*

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2018). *PLÁSTICOS DE UN SOLO USO: Una hoja de ruta para la sostenibilidad.*

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación.* Barcelona: Paidos.

Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). (2019). *Solución al Plástico: contaminación asumiendo responsabilidades.*

Diario Oficial de la República de Chile. (2018). *Ley N°21.100.* Disponible en: www.bcn.cl

Biblioteca del Congreso Nacional. (2018). *Historia de la Ley N°21.100*. Disponible en: www.bcn.cl

Diario Oficial de la República de Chile. (2010). *Ley N°20.417.* Disponible en: www.bcn.cl

Diario Oficial de la República de Chile. (1994). *Ley N°19.300.* Disponible en: www.bcn.cl

Ministerio del Medio Ambiente. (2018). *Encuesta Nacional de Medio Ambiente2018.*