



ESTUDIO DE CONCIENCIA AMBIENTAL: CONSUMO Y CUIDADO DEL AMBIENTE

Contexto del estudio

El Gobierno colombiano ha logrado importantes avances en el proceso de formulación de políticas orientadas al cuidado del ambiente. Estos esfuerzos se enmarcan en la agenda internacional relacionada al cumplimiento de las metas del Acuerdo de París, al igual que al logro de metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, los objetivos relacionados con ciudades y comunidades sostenibles y con producción y consumos responsables. De esta forma, el país busca un enfoque transversal y envolvente dirigido a promover el desarrollo económico sostenible, el uso eficiente de los recursos naturales y la reducción de vulnerabilidades frente a los impactos del cambio climático.

El estudio se concentra en dos series de políticas puntuales de manejo de residuos: la regulación de bolsas plásticas y el fomento de reciclaje y separación de basura en la fuente. En el primer caso, se toman en consideración las iniciativas de la campaña ReembóLSale al planeta, la Resolución 668 de 2016, y el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas regulado por la Ley 1819 de 2016. En cuanto a la regulación de reciclaje y separación de basuras, en Colombia, se vienen promoviendo iniciativas de manejo y aprovechamiento de residuos enmarcadas en la política de Crecimiento Verde, el Decreto 2981 de 2013, el Decreto 596 de 2016, el Documento CONPES 3874 de 2016, el Marco Tarifario de Aseo (Resolución CRA 720 de 2015), y la norma técnica colombiana GTC 24 del 2009 del ICONTEC.

Objetivo general del estudio

El objetivo del estudio es estimar los efectos que las iniciativas ambientales han tenido sobre los hábitos de consumo y cuidado del ambiente de la ciudadanía de Colombia.

Metodología de la evaluación

Para estimar los efectos que estas iniciativas han tenido sobre los hábitos de consumo y cuidado del ambiente de la ciudadanía, se calcularon resultados sobre el consumo de bolsas plásticas y separación de basuras en el hogar utilizando el quinto levantamiento de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). A partir de este análisis cuantitativo, se obtuvieron estadísticas descriptivas desagregadas por áreas metropolitanas, regiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), estrato y nivel educativo para cada uno de los ámbitos de estudio.

La EPC recopila información de la percepción de los ciudadanos para identificar sus niveles de confianza y satisfacción como usuarios de bienes públicos y privados. También sirve como herramienta para entender cómo la ciudadanía recibe los bienes y servicios entregados por las diferentes entidades del Estado. El quinto levantamiento de la encuesta se realizó entre octubre y noviembre de 2017 y contiene información sociodemográfica, bienestar subjetivo, educación, salud y cuidado del ambiente, entre otras.

Además de este análisis, se adelantaron entrevistas a actores afectados por la reglamentación de bolsas plásticas como Fenalco¹ y Acoplásticos², que proveyeron insumos del sector comercio y de la industria de plásticos respectivamente, para tener una mirada integral de la situación actual. Para el caso de separación de basuras, se contaron con insumos de parte de la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al igual que de la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP.

¹ Federación Nacional de Comerciantes

² Entidad gremial colombiana, sin ánimo de lucro, que reúne y representa a las empresas de las cadenas productivas químicas, que incluyen las industrias del plástico, caucho, pinturas y tintas (recubrimientos), fibras, petroquímica y sus relacionadas.



Principales resultados y conclusiones

Regulación de bolsas plásticas

Análisis estadístico

1. El 71% de hogares colombianos redujo su consumo de bolsas plásticas.
2. La mayor reducción en el uso de bolsas plásticas se presenta en Bogotá y Cali, con porcentajes de 79,6% y 79,1% respectivamente.
3. En Barranquilla y el Valle de Aburrá estos porcentajes se encuentran en 65,3% y 68,5% respectivamente.
4. De las regiones, Centro-Oriente, Centro-Sur y Pacífico muestran los porcentajes más altos en la disminución de consumo, 80% y 75,8%, respectivamente.
5. La reducción fue mayor en los estratos 5 y 6, que reportan 86% en la disminución.
6. En los estratos 1 y 2, el 60,5% y el 72,5% de los hogares manifestaron haber reducido el uso de bolsas.
7. Se presenta menor consumo de bolsas en los hogares donde el entrevistado tiene mayor nivel educativo (75,1%).

Entrevistas

8. El impuesto al consumo de bolsas plásticas le permitió al país un recaudo tributario de \$10.460 millones.
9. Esta cifra corresponde al uso estimado de 525 millones de ese tipo de empaques.
10. Según la información de almacenes de cadena afiliados a FENALCO, se estima que la reducción en la entrega de bolsas cuando trasladan el valor del impuesto al consumidor ronda el 27%.
11. Para los almacenes que venden la bolsa, el índice de reducción en la entrega es mucho mayor. Algunos han mencionado a FENALCO cifras cercanas al 70%.
12. Acoplásticos estima que en promedio la reducción de la producción ha sido del 30%, en productores formales llega hasta el 70%

Fomento del reciclaje y separación de basuras en la fuente

13. El 52% de hogares colombianos declara que separa basuras con el propósito de reciclar.
14. Este comportamiento es más frecuente en el Valle de Aburrá y Bogotá con tasas de 68% y 65,5% respectivamente.
15. En Barranquilla el porcentaje de hogares que separan basuras en la fuente es tan solo del 36,5%.
16. En los estratos más altos, el 82,2% de los hogares reporta que separa basuras.
17. En los estratos 1 y 2, estos niveles se encuentran en 36,9% y 50,3% respectivamente.
18. Las personas con educación superior reportan diez puntos porcentuales más en la separación de basuras, frente a ciudadanos con otro nivel educativo (57,1% educación superior – 48,8% bachiller).

Recomendaciones

Regulación de bolsas plásticas

- Extender la regulación tanto a los productores como a los comercializadores de bolsas plásticas. La Resolución 668 de 2015 y el Impuesto Nacional al consumo de bolsas plásticas están dirigidos a los comercializadores.



Dadas las especificaciones técnicas de la norma y con miras a integrar los diferentes segmentos del mercado de bolsas, se recomienda involucrar con los productores por medio de herramientas como EPR (responsabilidad extendida del productor).

- Garantizar el traslado del impuesto al consumidor. Se ha expresado la preocupación que el comerciante asuma el valor del impuesto para no tener que trasladarlo al consumidor. FENALCO afirma que esto se podría dar por motivos de reputación del establecimiento, falta de claridad de la norma por parte de los clientes o falta de disponibilidad de moneda fraccionaria para la entrega de las vueltas exactas. Dado que el objetivo principal del impuesto es desincentivar el consumo, es imperativo que el valor lo asuma el sujeto pasivo, es decir, los usuarios de bolsas plásticas.
- Tener en cuenta la capacidad de la industria nacional de producir bolsas biodegradables. En cuanto a las tarifas diferenciales para bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales, tanto Acoplásticos como FENALCO expresan que la normativa debe asegurar que las condiciones de producción sean viables para la industria. Se estima que una bolsa biodegradable que cumpla la norma técnica europea de reutilización cuesta entre \$60 y \$90 pesos de producir, cifra que se encuentra muy por encima de la exención del impuesto.

Fomento del reciclaje y separación de basuras en la fuente

- Mejorar la articulación entre la separación de basuras en los hogares con la actividad de reciclaje. A pesar de altas tasas de separación de basuras que se reportan en el estudio, la tasa de reciclaje en Colombia se mantiene en niveles bajos. De acuerdo con el PND 2014-2018, el porcentaje de residuos sólidos municipales aprovechados en 2013 rondaba el 17% y a 2018 se esperaba que la cifra aumentara a 20%. Una posible solución es incrementar las rutas de recolección selectiva al igual que fomentar la formalización y capacitación de los recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento.
- Fomentar las estrategias de comunicación a usuarios y la educación en la cultura de reciclaje. Para que la separación en la fuente se refleje mejor en la tasa de reciclaje, también es necesario educar a los usuarios en buenas prácticas de aprovechamiento de residuos. Si bien los hogares realizan clasificación de materiales reciclables, esta no siempre se realiza de la manera adecuada y muchos productos reutilizables se pueden terminar desechando. Esto incluye igualmente productos de posconsumo como baterías, bombillos, medicamentos, aparatos electrónicos, entre otros.
- Unificar las de normas técnicas en torno a la disposición adecuada de residuos aprovechables: La norma técnica GTC 24 del ICONTEC sugiere que, para facilitar la labor de identificación de materiales residuales de uso doméstico, se usen bolsas negras para residuos no aprovechables y blancas para productos reciclables; no obstante, esto no siempre se cumple en la práctica. En contraste, la Resolución 668 de 2016 da pautas diferentes en cuanto a los colores de las bolsas que se deben usar para productos aprovechables (color verde para residuos ordinarios no reciclables, color gris para residuos de papel y cartón y color azul para residuos plásticos, vidrio y metales). La falta de unificación de las normas al igual que su falta de puesta en práctica dificulta la labor de los recicladores de oficio, volviendo ineficiente la recolección de materiales aprovechables.