

BOLSAS PLÁSTICAS: ¿ES LA PROHIBICIÓN LA MEJOR SOLUCIÓN?

- Se encuentra en el Congreso un proyecto de ley para prohibir la entrega de bolsas plásticas en el comercio en todo el territorio nacional. Si bien ha ido avanzando rápidamente en términos legislativos, se requiere un análisis más profundo que esperamos se produzca en la siguiente etapa de su tramitación.
- Corresponde a una medida drástica que no asegura la protección del medio ambiente, lo cual dependerá de cómo los consumidores decidan suplir las funciones que cumplían las bolsas plásticas. Debe evaluarse el costo de la prohibición y el impacto en el medio ambiente que tendría el uso de bolsas de material diferente al que se está prohibiendo.
- Es importante no ignorar las diversas experiencias internacionales que ya existen, que van desde la prohibición, al cobro por la entrega de bolsas plásticas en el comercio.

Se ha instalado con fuerza la idea de prohibir la entrega de bolsas plásticas en el comercio. Ello a partir del proyecto de ley que se está discutiendo en el Senado y que ha avanzado rápidamente en el Congreso. Cabe hacer presente que hoy se prohíbe su entrega en 55 comunas del país, a partir de disposiciones fijadas por medio de ordenanzas municipales.

Aunque esta modificación legal en trámite ha tenido una acogida favorable en los distintos sectores políticos, se debe analizar en mayor profundidad ya que si bien el objetivo de cuidar el medio ambiente es compartido, el impacto que tiene este tipo de medidas de prohibición debe revisarse en un contexto más amplio, evaluando el costo de la prohibición y el impacto en el medio ambiente que tendría el uso de bolsas de otro tipo de material a lo que se está prohibiendo.

En el caso chileno, si bien no hay estudios que cuantifiquen hasta qué punto las bolsas entregadas en el comercio son utilizadas nuevamente para, por ejemplo, desecho domiciliarios, qué duda cabe que a partir de la prohibición de su entrega aumentará en forma significativa la compra de bolsas precisamente para ser utilizadas para los fines para los cuales hoy se reutilizan las entregadas en el

comercio. Por ende, el impacto final en el total de bolsas plásticas utilizadas por cada hogar no necesariamente se reducirá en la cuantía esperada.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Existen diversos instrumentos que se están aplicando en distintas partes del mundo para intentar reducir los impactos negativos del uso de las bolsas plásticas. Estos se pueden clasificar en instrumentos económicos (cobros por bolsas), instrumentos de comando y control (prohibición o regulación de grosor mínimo) e iniciativas voluntarias. La percepción general es que para ser exitosa, cualquiera sea la medida adoptada es indispensable contar con un programa de difusión y una capacidad de fiscalización adecuados.

De aprobarse el proyecto de ley que prohíbe la entrega de bolsas plásticas en todo el territorio nacional, Chile se convertiría en el primer país de Latinoamérica en implementar una iniciativa de este tipo (ver Figura N° 1). En otros países de la región existen iniciativas a nivel local (Argentina, Brasil, México)¹.

DE APROBARSE LA LEY, CHILE SE CONVERTIRÍA EN EL PRIMER PAÍS DE LATINOAMÉRICA EN PROHIBIR EL USO DE BOLSAS PLÁSTICAS A NIVEL NACIONAL

Figura N° 1: Mapa de prohibición (alfileres verdes) y cobro (alfileres azules) por bolsas plásticas



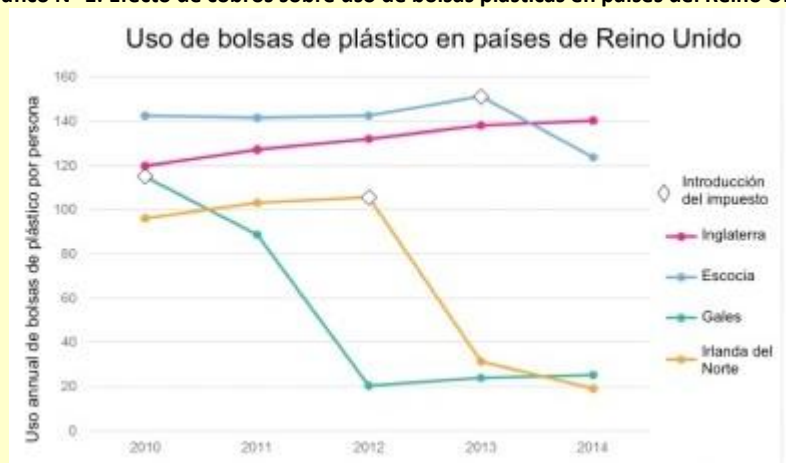
Fuente: Regenerativa, 2017. Estudio de Bolsas Plásticas. Disponible en www.supermercadosdechile.cl, sección documentos.

Por definición, bajo el esquema de prohibición, la distribución de bolsas plásticas debería eliminarse. Sin embargo, en teoría, podría surgir un mercado negro o el arbitraje desde otras localidades cercanas donde no hay prohibición. No se han encontrado datos sobre la efectividad real de las prohibiciones en términos de disminución de su uso, ni de lo costoso que resulta su fiscalización.

Si bien depende del monto del cobro y de la disposición a pagar por bolsas plásticas (lo que en economía se llama elasticidad de demanda), en general los esquemas de cobros son medidas eficaces para desincentivar el uso de bienes que imponen un costo adicional a la sociedad (bienes con externalidades negativas en lenguaje económico). Más aún, el cobro es una medida eficiente porque no quita la libertad de elegir al consumidor, quien es el que está en mejor posición para tomar una decisión óptima cuando los precios reflejan el verdadero costo social. El caso más emblemático es el de la República de Irlanda, que en 2002 estableció un impuesto de 0,15€ (\$ 115 pesos chilenos aproximadamente) por bolsa plástica en todos los puntos de venta. Los resultados fueron sorprendentes: se logró un 94% de reducción en el uso de bolsas plásticas entre 2002 y 2006.

EL COBRO POR BOLSA PLÁSTICA REDUCE DRAMÁTICAMENTE SU USO

Gráfico N° 1: Efecto de cobros sobre uso de bolsas plásticas en países del Reino Unido



Fuente: Regenerativa, 2017. Estudio de Bolsas Plásticas. Disponible en www.supermercadosdechile.cl, sección documentos.

El Gráfico N° 1 muestra el impacto que ha tenido la introducción de cobros por bolsas plásticas en el Reino Unido. Tanto en Gales como en Irlanda del Norte se lograron reducciones del orden de 80% en el uso de bolsas plásticas. Escocia, en el

año 2014, estableció una obligación al comercio de cobrar al menos 5 centavos de libra por bolsa plástica (\$ 50 pesos chilenos aproximadamente), logrando reducciones del orden del 20%. Inglaterra por su parte, implementó un cobro el año 2015 por lo que aún no se cuenta con una evaluación de su efecto.

IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

Como ya se ha planteado, las bolsas convencionales de plástico en muchos casos se vuelven a utilizar como bolsas de basura, elemento que debe ser considerado al momento de evaluar su prohibición.

En otro aspecto, cuando se hace una comparación entre la huella de carbono de las bolsas plásticas convencionales y otras bolsas, el resultado es sensible tanto a la cantidad de material contenido en cada bolsa como al número de reúsos.

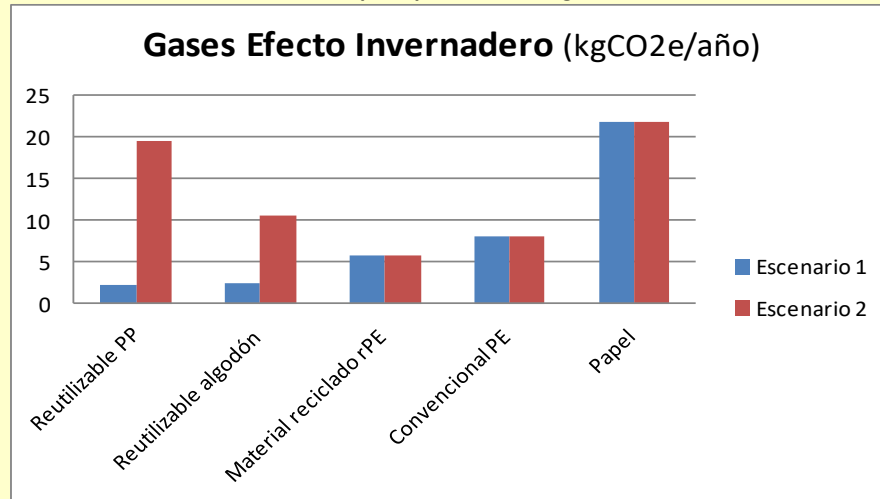
El Gráfico N° 2 muestra el ranking de distintos tipos de bolsas de acuerdo al impacto ambiental en términos de emisiones de gases de efecto invernadero (kgCO₂e). La metodología utilizada es el Análisis de Ciclo de Vida de las bolsas necesarias para contener y transportar la cantidad promedio de ítems adquiridos en los supermercados durante un año. Se estima que la cantidad de bolsas de plástico utilizadas en Chile en un año es de más de 500 por hogar. Lamentablemente no se cuenta con esta información para las bolsas reutilizables, y por ello se han asumido dos escenarios.

El escenario 1 asume que se utilizan alternativamente en un año: 4 bolsas reutilizables de polipropileno (PP), 8 bolsas reutilizables de algodón, 500 bolsas desechables de polietileno fabricado con material reciclado (rPE), 500 bolsas convencionales de polietileno (PE), o 485 bolsas de papel. El escenario 2 es más conservador y asume 15 reúsos por bolsa reutilizables, ya sea de PP o algodón, lo que equivale a usar un total de 33 bolsas al año.

Los resultados del escenario 1 se muestran en barras azules en el Gráfico N° 2. Se aprecia que las bolsas con menor huella de carbono son las reutilizables, asumiendo que se reutilizan 125 veces, es decir se usan 4 bolsas al año. Sin embargo, si se asume que las bolsas se reutilizan sólo 15 veces (escenario 2), entonces las bolsas convencionales de plástico del mercado chileno tienen una menor huella de carbono que las bolsas reutilizables.

ES POSIBLE QUE LAS BOLSAS DE PLÁSTICO CHILENAS TENGAN LA MENOR HUELLA DE CARBONO

Gráfico N° 2: Huella de carbono anual por tipo de bolsa, según escenario de número de reúsos



Fuente: Elaboración propia en base a Regenerativa, 2017. Estudio de Bolsas Plásticas. Disponible en www.supermercadosdechile.cl, sección documentos.

La huella de carbono no es el único impacto por el cual existe un fuerte movimiento internacional para la disminución del uso de bolsas plásticas. Otros impactos importantes son la acidificación, agotamiento de recursos abióticos, y eutrofizaciónⁱⁱ. Determinados estudios muestran que las bolsas de papel son las que tienen un mayor impacto ambiental en las tres categorías y las bolsas reutilizables PP tienen el menor impacto.

En cuanto a la contaminación de los océanos por bolsas plásticas -imágenes que han circulado con fuerza en estos días y que en buen parte inspiran la prohibición de las mismas- se debe tener presente que múltiples estudios muestran como la mala disposición de la bolsa, o *littering*, genera importantes impactos medioambientales, como ingestión por especies marinas y estrangulación de animales marinos y terrestres. Se debe considerar que si en el mar las bolsas plásticas se descomponen en partículas más pequeñas, pueden transferir toxinas a organismos marinos. Otros impactos negativos son la acumulación del material en los desagües e impacto visual. Estos efectos nocivos sobre el medio ambiente están en directa relación con la disposición final de las bolsas, las que, sin duda, no deben terminar en océanos y cauces de agua. Se debe hacer una disposición final correcta de las bolsas plásticas y de todo tipos de plásticos, incentivando el

reciclaje y el desarrollo de materiales acorde con los estándares cada vez más exigentes que vayamos adoptando como país en camino hacia el desarrollo.

CONCLUSIONES

El uso de bolsas plásticas desechables para compras tiene externalidades negativas, pero los materiales alternativos también, por lo que las soluciones no van por una simple prohibición sino más bien por políticas sistémicas. Se requiere una mayor discusión y estudios más acabados para determinar cuál es el mejor instrumento de política pública en el contexto chileno. El mecanismo de la prohibición podría terminar por incentivar la compra de otro tipo de bolsas plásticas, no alcanzando el objetivo deseado. Es por ello que se debe reflexionar si realmente es el instrumento adecuado.

Se debe tener presente que, tanto las autoridades de gobierno como la industria, se encuentran en fase de preparación para la implementación de la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje promulgada a mediados de 2016. Las bolsas plásticas son un “Envase y Embalaje”, uno de los seis productos prioritarios definidos en dicha ley.

ⁱ Otras medidas más incipientes se han producido en Bolivia (La Paz), Colombia, Ecuador (Islas Galápagos) Panamá, Paraguay, Perú (Lima, Junín, Tama), Uruguay. Fuente: Díaz, 2017. Análisis del cobro del impuesto de bolsas plásticas en Colombia a través de la experiencia de otros países. Mimeo.

ⁱⁱ Acidificación es la deposición de ácidos en el suelo o en el agua que provoca disminución del pH, reduciendo el contenido mineral y elevando la concentración de elementos potencialmente tóxicos. Agotamiento de recursos abióticos se refiere al agotamiento de recursos no biológicos como combustibles fósiles o recursos de la minería. Eutrofización se produce cuando los cuerpos de agua reciben exceso de nutrientes, principalmente nitrógeno y fósforo, provocando sobrecrecimiento de algas, lo que causa agotamiento del oxígeno disuelto y mortandad de peces y otras especies.