



La política de reciclaje en Corea

“Paga lo que tiras” (Pay As You Throw)

16, mayo de 2022

Autor

Pablo Morales Estay
Email: pmoralesestay@bcn.cl
Tel.: (56) 22701888
N° SUP: 134860

Resumen

Desde la década de los 80', Corea del Sur ha realizado importantes esfuerzos legislativos para reducir el desperdicio de alimentos, sin embargo, no fue hasta 2013 cuando se estableció una ley que exige que los desechos orgánicos se depositen en bolsas biodegradables oficiales, cobrándose una tarifa de acuerdo al peso de los desechos. Desde entonces solo el 5% de la comida no es reciclada, mientras el 95% es reutilizada para distintos propósitos entre ellos compost, abono o biocombustible.

Introducción

En 1986, Corea del Sur promulgó la Ley de Gestión de Residuos (Waste Management Law) con el propósito de fomentar las “tres R:” reducir, reutilizar, reciclar. Sin embargo, fue en 1992 cuando el gobierno estableció la Ley de Promoción del Reciclaje y Ahorro de Recursos (Act on Resource Saving and Recycling Promotion), que introdujo por primera vez el concepto de “quien contamina paga”, al establecer tarifa por los desechos y exigir la compra de las bolsas de basura especiales para este uso.¹

No obstante, debido a que a fines de la década de 1990, el país comenzó a ver un aumento significativo en el desperdicio de alimentos como resultado de los estándares de vida más altos, cenas frecuentes fuera de casa y más hogares con un solo ocupante, en 2005 se declaró ilegal enviar los desechos de alimentos a los vertederos.²

Desde entonces, la cantidad de desperdicio de alimentos fue en descenso, mientras que en 2013, el gobierno introdujo el reciclaje obligatorio de residuos orgánicos mediante bolsas biodegradables especiales, entrando con ella en vigor la legislación sobre “Pay As You Throw” (Paga lo que tiras), lo que en otras palabras significa que pagas de acuerdo al peso de los desperdicio de alimentos, junto con otro tipo de obligaciones, entre ellos la prohibición de tirar al desagüe el líquido que queda en el fondo de las bolsas de basura.

¹ Seoul Solutions, “Waste Resources Management and Utilization Policies of Korea”. En: <http://bcn.cl/31bwf>

² *Ibíd.*



Iniciativa “Pay As You Throw”

Según la FAO, Corea del Sur tiene una de las mayores tasas de desperdicio de alimentos, con 130 kg per cápita al año, muy superior a los promedios de países de Europa y Norteamérica, que cuentan con 95 y 115 kg respectivamente. Esto se debe, a que tradicionalmente sus comidas son acompañadas de pequeñas guarniciones llamadas “banchan” que a menudo son dejadas sin terminar, contribuyendo en gran medida al desperdicio actual de alimentos.³

Ante esta situación, en 2013 el gobierno introdujo el reciclaje obligatorio de residuos de alimentos a través del “Sistema de cobro por la recogida de residuos basado en el volumen”⁴ (VBMF en inglés) más conocida como “Pay As You Throw” (Paga lo que tiras). La iniciativa está basada por una parte, en el cobro de bolsas biodegradables especiales, y por otro lado, el pago por el peso de los desechos orgánicos, una tarifa que cubre el 60% del costo del funcionamiento del plan y que indirectamente contribuye a fomentar el compostaje en el hogar.⁵

Anteriormente, la eliminación de desperdicio de alimentos tenía una tarifa plana que permitía que los residentes pudiesen desechar todo tipo de desperdicio de alimentos, lo que si bien cubría los costos de mantenimiento del servicio, no estaba incentivando la reducción de los desechos, además se requería cada vez más espacio en los vertederos, aumentando los malos olores y la contaminación provocada por la incineración de los mismos.

Fue así como gracias a esta iniciativa, Corea del Sur pasó de reciclar el 2% de los alimentos en 1995 al 95% en 2019. Sin embargo, existe un factor tecnológico que ha jugado un papel relevante a la hora del éxito del plan y estos son los basureros inteligentes. Dichos dispositivos son contenedores automatizados equipados con básculas e identificación por radiofrecuencia (RFID), que pesan los desechos de alimentos a medida que se depositan, para luego cobrar a los residentes su valor mediante una tarjeta de identificación.

De acuerdo a cifras del ayuntamiento de Seúl, existen más de 6.000 basureros inteligentes repartidos por la ciudad, los que se estiman han contribuido a reducir el desperdicio de alimentos en 47.000 toneladas durante sus primeros seis años de funcionamiento.⁶

En vista que el servicio cobra por su peso, el sistema ha instado a los residentes a reducir lo más posible los kilos de desperdicios, sin embargo, la humedad y líquido que ellos generan representa aproximadamente un 80% de su peso. Es por ello que en miras a la minimización del desperdicio de alimentos, surgió en paralelo la iniciativa “Zero Food Waste”, la cual permite que los desechos recolectados mediante el esquema de bolsas biodegradables, sean convertidos en nuevos recursos. Para ello, los desechos orgánicos son exprimidos en plantas de procesamiento que separa los líquidos de los desechos secos⁷.

³ World Economic Forum, “South Korea once recycled 2% of its food waste. Now it recycles 95%”. En: <http://bcn.cl/3120c>

⁴ Archivo de Políticas de Seúl (en español), “Sistema de cobro por la recogida de residuos basados en el volumen (VBMF por sus siglas en inglés)”. En: <http://bcn.cl/3120c>

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.* 2.

⁷ Archivo de Políticas de Seúl (en español), “Minimización del desperdicio de alimentos: Zero Food Waste”. En: <http://bcn.cl/316ej>

De las 13.000 toneladas de desperdicios orgánicos que se producen diariamente en Corea del Sur, el 60% es utilizada para crear alimentos para animales, el 30% en compost y fertilizantes que a su vez son utilizados para impulsar el movimiento verde urbano del país⁸; y el 10% en la generación de biocombustibles como biogás y bioaceite.⁹

Educación y cooperación de la sociedad civil

Inicialmente, el sistema debió enfrentarse con el uso de bolsas “ilegales” y su desecho en callejones y laderas no aptas, junto con la incineración ilegal de los mismos. Es por ello que para combatirlo, se debieron introducir sistemas de videovigilancia que complementaron el monitoreo de los fiscalizadores, junto con la importante labor de los grupos ecologistas locales y los movimientos sociales. De este modo, quienes infringieran el sistema estaban sujetos a multas de US\$ 600 aproximadamente, mientras que quienes denunciaran la actividad ilegal podían recibir hasta el 80% de la multa a modo de recompensa¹⁰

Si bien el sistema “Paga lo que tiras”, se implementó a nivel nacional en enero de 1995, se había aplicado a otro tipo de desechos como el papel, plástico, latas y botellas, los cuales al estar exentos de las tarifas de recolección, fomentaron el reciclaje entre los residentes y redujo los costos del servicio. Ello porque una disminución en los desechos representa una menor dependencia de los vertederos y las instalaciones de incineración, cambiando los patrones de eliminación de desechos de los residentes.

De acuerdo a la experiencia surcoreana, si bien la concientización o la educación es la vía más conveniente es posible que no obtenga los resultados deseados o que se logren muy lentamente. De igual manera, el enfoque orientado a la regulación, puede no alentar a los consumidores a realizar esfuerzos voluntarios para disminuir el desperdicio, puesto que si bien se establecen normas y reglamentos que multen los comportamientos contra del medio ambiente, tampoco logran los resultados esperados, debido a la cantidad limitada de recursos y personal requerido para fiscalizar su cumplimiento.¹¹

Sin embargo, cuando se alienta a los residentes a cambiar sus patrones de comportamiento mediante la obtención de incentivos económicos -como lo realiza el sistema de pago por peso (VBMF)- estos han surtido efecto a la hora de reducir el desperdicio de alimentos puesto que entrega beneficios proporcionales a sus esfuerzos. Es por ello que, a la luz de la experiencia surcoreana, iniciativas como el “paga lo que tiras” han resultado ser una alternativa ambientalmente amigable y efectiva a la hora de lograr cambios en los patrones de comportamiento de los residentes.¹²

Situación en Chile

Los desechos orgánicos en nuestro país representan el 58% de los residuos que se generan en los

⁸ La iniciativa “Seúl florece” promueve los jardines comunitarios en Seúl. La mayoría de las 170 hectáreas aprox. se encuentran en bloques de departamento, azoteas y edificios municipales. Más información en: <http://bcn.cl/316em>

⁹ New Yorker, “How South Korea Is Composting Its Way to Sustainability”. En: <http://bcn.cl/316el>

¹⁰ Resource, “Pay as you throw in Seoul: turning down the volume”. En: <http://bcn.cl/3138d>

¹¹ Archivo de Políticas de Seúl (en español), “Sistema de cobro por la recogida de residuos basados en el volumen (VBMF por sus siglas en inglés)”. En: <http://bcn.cl/3120c>

¹² *Ibíd.*



hogares, y al no ser gestionados de forma separada -salvo notables excepciones- son mezclados con la basura que va a parar a los rellenos sanitarios y vertederos, desaprovechándose la oportunidad de generar nuevos recursos o subproductos y reducir así el costo del servicio de aseo.

En Chile, hoy no se cumple el principio de “el que contamina paga” en cuanto a los residuos sólidos municipales (RSM). Ello porque un 27% de las unidades habitacionales en Chile están exentas por ley del pago de la tarifa de aseo, permitiéndose además a las municipalidades establecer mediante ordenanzas exenciones adicionales en base a criterios socioeconómicos. Mientras que del 77% de las unidades habitacionales que están exentas del pago de contribuciones, un 50% de ellas no están exentas del pago de la tarifa de aseo.¹³

Según el Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente (2021), durante el 2019 se generaron en Chile cerca de 20 millones de toneladas de residuos, de las cuales aproximadamente el 39,9%, es decir, 7,8 millones de toneladas corresponde a residuos sólidos municipales (RSM). De éstos, el 96% va a disposición final (rellenos o vertederos), lo que nos deja en el penúltimo lugar en cuanto al aprovechamiento de residuos entre países miembros de la OCDE¹⁴

No obstante, en los últimos años se ha estado conformando un entramado normativo que busca tanto abordar esta situación, como generar un cambio de paradigma, en miras a la sostenibilidad del sistema y un cambio en el modelo de consumo.

Es así como en 2020, el ministerio del Medio Ambiente publicó la Estrategia Nacional de Residuos Orgánicos Chile 2040, una visión que busca que en las próximas décadas, dos de cada tres kilos de residuos orgánicos sean aprovechados. El objetivo es valorizar los residuos orgánicos, que hoy solo representan el 1% del total y que lleguen al 66% al 2040.

Asimismo, otro importante avance fue la puesta en marcha de la Ley N°20.920 de Responsabilidad Extendida al Productos y Fomento al Reciclaje (REP), que entrega atribuciones al Ministerio del Medio Ambiente para regular la prevención en la generación de residuos e incentiva su utilización como recurso; por ejemplo, desde el 2018 se dio inicio al Fondo para el Reciclaje el cual está destinado a Municipalidades y Asociaciones de Municipalidades. Se trata de un instrumento de apoyo a la Ley REP y busca promover hábitos más sostenibles en el manejo de residuos, instalar conocimiento técnico y contar con infraestructura apta para la separación y reciclaje.¹⁵

Mientras que en julio de 2021 fue publicada la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040, un instrumento de planificación a largo plazo que busca hacer transitar nuestro país hacia una economía circular, con una visión que va mucho más allá del reciclaje y que replantea un nuevo modelo de producción y consumo.¹⁶

¹³ Ministerio del Medio Ambiente, “Estrategia Nacional de Residuos Orgánicos Chile 2040”. En: <http://bcn.cl/316es>

¹⁴ Ministerio del Medio Ambiente, “Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente 2021”. En: <http://bcn.cl/316ev>

¹⁵ Ibíd 12.

¹⁶ Ministerio del Medio Ambiente, “Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040”. En: <http://bcn.cl/316ex>

Conclusiones

Corea del Sur se ha caracterizado por apostar con claridad en políticas que le han permitido en el largo plazo consolidarse en los más diversos ámbitos y áreas. El manejo del desperdicio en general es parte de una historia de éxito, que tras décadas de puesta en marcha, ha favorecido al aprovechamiento de los recursos y un cambio de paradigma en sus usuarios. A pesar de factores culturales, que aún lo mantienen con una alta tasa de desperdicios orgánicos, desde la vía legislativa han generado instrumentos que han encausado la situación y han permitido junto con su aprovechamiento, un cambio en los patrones de comportamiento de los residentes.

A la luz de la experiencia surcoreana, si bien la educación es una labor que va en paralelo a los esfuerzos técnicos y normativos, la visibilización de sus resultados toma más tiempo debido a que requiere de un cambio de mentalidad basado en la concientización de su impacto en el medio ambiente. Es por ello que resulta fundamental también generar incentivos económicos que permitan a los residentes acelerar los cambios de hábitos en miras a recibir beneficios en proporción a sus esfuerzos, tal como lo realiza la iniciativa “paga lo que tiras”.

En nuestro país, la premisa de “quien contamina paga”, es un concepto que se ha introducido más recientemente, en virtud de la implementación de la Ley REP, puesto que deja en manos de los productores -y consumidores- el rol de responsabilizarse por los residuos generados y fomentar su reutilización, reciclaje y valorización.

No obstante, en cuanto a los desechos orgánicos es recién a través de la Estrategia Nacional de Residuos Orgánicos Chile 2040 (2020) que se ha buscado abordar esta materia en nuestro país, junto con establecerse en objetivo de la valorización de los mismos, una situación que aún sigue siendo muy limitada, pero que cuenta con un importante espacio de crecimiento, al considerar que se deberá fortalecer y promover toda una industria de valorización de los residuos.

Es así, como de acuerdo a la Estrategia Nacional de Residuos Orgánicos (2020), se plantea el monitoreo del avance del cumplimiento de las metas, junto a otras iniciativas como la certificación de calidad de los productos derivados de la valorización de residuos orgánicos o el sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental, todas ellas medidas que se enmarcan en algo más global y que implica un cambio de paradigma en la producción y consumo nacional llamado “economía circular”.

Finalmente, cabe mencionar que si bien no existen proyectos de ley en tramitación que busquen abordar materias como el manejo de residuos orgánicos, dado la Estrategia Nacional vigente, existe un importante espacio de crecimiento para la elaboración de políticas que complementen los objetivos propuestos. De este modo, a la luz de la experiencia surcoreana, sería pertinente promover desde el ámbito legislativo diferentes materias que han contribuido a su éxito, tales como la incorporación de elementos tecnológicos como basureros inteligentes; la promoción y utilización de biocombustibles en el país; o la realización de programas piloto al estilo “paga lo que tiras”, entre otras medidas.