

Evaluación de actuaciones de educación, comunicación y sensibilización en materia de residuos



MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE

SECRETARIA GENERAL
DE MEDIO AMBIENTE

PARQUES
NACIONALES

Autores: GEA scl,
(Análisis estadístico: Grupo de Estadística Aplicada del
Departamento de estadística de la Universidad de Salamanca)

Coordinación: Francisco Heras Hernández y María Sintés Zamanillo
Área de Educación y Cooperación. CENEAM – OAPN

Abril de 2004

Índice de contenidos

ANTECEDENTES	5
El contenido del estudio: la gestión de los residuos y la educación ambiental	6
Objetivos de este estudio	8
La opinión de tres expertos: cómo se hace la separación... y cómo se comunica	9
PERCEPCIÓN SOCIAL	12
Planteamiento del estudio	12
Grupos de discusión: metodología	13
Grupos de discusión: Análisis de los discursos	16
Otros estudios sociológicos	22
Ciudadanos, residuos y separación: una breve revisión bibliográfica	26
RESIDUOS URBANOS Y EDUCACIÓN AMBIENTAL: ESTUDIO CUANTITATIVO	32
Objetivos	33
Metodología	33
Respuestas recibidas	38
Estudio estadístico (1): estadística descriptiva	43
Estudio estadístico (2): análisis multivariante	71
LAS CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN: ANÁLISIS DE LAS MEJORES TASAS	83
Material y métodos	83
Caso I: Rubí (Barcelona)	85
Caso II: Barcelona	89
Caso III: San Sebastián de los Reyes (Madrid)	93
Caso IV: Burgos	98
Caso V: Menorca	102
Caso VI: Mancomunidad de la Comarca de Pamplona	106
Hacia una tipología de acciones en campañas de comunicación en materia de residuos	110

RESULTADOS: ALGUNAS CLAVES PARA EL FUTURO	117
Material y métodos	118
La imprescindible ligazón gestión–educación	119
Un modelo coherente se comunica mejor	120
La importancia de un diagnóstico previo a la comunicación	121
Modelos diversos para una sociedad diversa (de gestión y de comunicación)	122
¿Cuándo?	122
Abrir a la sociedad: participación	123
Del mensaje	124
Recursos o soportes comunicativos	126
La reducción: una tarea pendiente	128
Separar... ¿tiene un límite?	128
El amplio mundo de “el resto”	129
UNA PROPUESTA PARA GUIAR EL DISEÑO DE LAS CAMPAÑAS	130
Establecer los objetivos	130
Identificar y establecer colaboradores y socios de los programas	131
Conseguir la información necesaria para buenos diagnósticos	132
Seleccionar los participantes – destinatarios	133
Elegir las herramientas de cambio	134
Medir los logros	136
Financiar el programa	137
ANEXOS	139

Antecedentes

Este estudio se elabora a solicitud de la Secretaría General de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente. Dentro de sus actividades, la Secretaría coordina y dinamiza la “Comisión Temática de Educación Ambiental” enmarcada en la “Conferencia Sectorial de Medio Ambiente” en la que participan representantes al más alto nivel de todas las Comunidades Autónomas. Dentro de esta Comisión Temática se ha creado un Seminario Técnico de Educación Ambiental y Residuos, centrado en el tratamiento e inclusión de los instrumentos sociales (información, comunicación, participación, etc.) en la gestión de los residuos.

Fruto de la actividad del citado Seminario, se detectó la necesidad de investigar sobre las acciones llevadas a cabo hasta la fecha relativas a educación y comunicación en materia de residuos urbanos: analizar la eficacia y la eficiencia, los instrumentos más comunes, las ventajas e inconvenientes de estos instrumentos...qué contenidos, qué enfoques se han utilizado, así como su relación con la gestión de los residuos urbanos, eran aspectos que se planteaban como prioritarios a la hora de planificar estrategias y fórmulas de educación y comunicación en este ámbito.

Con estos antecedentes, en febrero de 2003 se comunica a nuestra empresa la adjudicación de este servicio y comienzan entonces todas las acciones para llevarlo a cabo, que se describen a continuación.

Este trabajo ha sido dirigido y coordinado por el área de cooperación del Centro Nacional de Educación Ambiental. Con él se ha constituido un grupo de trabajo mixto (administración-empresa) que ha diseñado de forma abierta las distintas fases de este estudio. Además de en el diseño experimental y la coordinación técnica, el CENEAM también ha participado en algunas acciones específicas del trabajo de campo y de gabinete, lo cual ha supuesto un enriquecimiento de este estudio y una mejora notable de sus resultados.

El contenido del estudio: la gestión de los residuos y la educación ambiental

La gestión de los residuos urbanos (RU) ha sufrido en las últimas décadas una evolución notable en nuestro entorno. Han evolucionado de forma paralela una creciente conciencia social, la aparición de legislación cada vez más exigente, y nuevas tecnologías para el tratamiento y gestión de residuos. Del amplio abanico de posibilidades comunicativas y educativas aplicadas al mundo de los residuos, en este estudio nos hemos centrado casi exclusivamente en los aspectos relacionados más estrechamente con la gestión que se hace de ellos. Por ello, tanto las campañas revisadas, como las claves del éxito analizadas se refieren exclusivamente a aquellos esfuerzos realizados (o por realizar) relacionados con la recogida y el tratamiento de los residuos. Aspectos como los de minimización en origen, reducción de residuos, etc., que tienen unas implicaciones ambientales notables, no han sido apenas tratados aquí, por un lado debido a las limitaciones propias del estudio y, por otro, porque tampoco son tratados de forma efectiva por la generalidad de las campañas de este ámbito.

Respecto al ámbito temático de este estudio, anotaremos que contemplamos como Residuos Urbanos a aquellos producidos exclusivamente en el ámbito doméstico. Sin embargo hay tres salvedades a esta generalización: nos referiremos en algunos casos a los residuos comerciales asimilables a urbanos (y que tienen sistemas específicos de recogida); a los residuos voluminosos (que tienen sistemas de recogida diferenciados) y los residuos depositados en las áreas de depósito voluntario de residuos tóxicos (Puntos Limpios, Deixallerias, Puntos Verdes, Ecoparques, etc.), que se contemplan de forma muy parcial en este informe.

La gestión de los residuos es, como se pone de manifiesto en este informe, un espacio de incertidumbre que es percibido de maneras muy diversas por los ciudadanos. La recogida, el tratamiento y el destino final de cada fracción de residuos en algunos casos son incógnitas no sólo para el ciudadano de a pie, por lo que nos pareció de interés investigar, mediante la entrevista a expertos, cual es el destino final de los residuos, en este mismo apartado inicial de [antecedentes](#), lo que nos dará alguna pista para una comunicación más eficiente.

Los modelos de gestión de RU avanzan en el tiempo, y cada vez la colaboración ciudadana es más necesaria para garantizar el éxito de la recogida selectiva. De esta forma, han proliferado en calles y plazas

nuevos elementos, tanto físicos (contenedores) como organizativos (horarios, comportamientos, etc.) en un plazo relativamente breve de tiempo. Esta nueva situación ha provocado una respuesta social diversa que puede explicar, en buena medida, la diferente eficacia que tiene la gestión de RU en distintos territorios. En el apartado [percepción social](#) hacemos referencia a este particular, analizando cuál es el discurso social al respecto de los residuos y cuáles las claves de la acción pro-ambiental. En este mismo apartado, repasamos los resultados de distintas investigaciones llevadas a cabo en el mundo relativas a conocer las razones y dificultades de los ciudadanos para implicarse en la recogida selectiva de residuos.

La peculiar organización administrativa del Estado Español ha hecho que las respuestas que se han dado desde las distintas administraciones al reto de los RU hayan sido de muy diversa índole, y en muy distintos tiempos, por lo que la diversidad de modelos de gestión y, también, de estrategias de comunicación ha sido notable. En el apartado [residuos urbanos y educación ambiental: estudio cuantitativo](#) hacemos un repaso a esta diversidad, revisando en una muestra suficientemente representativa las fórmulas elegidas por las localidades de más de 50.000 habitantes.

A esta situación “nueva” la educación ambiental ha dado respuesta de forma más o menos acertada, y probablemente el ámbito de los RU haya sido uno de los más profundamente tratados en la educación ambiental. Raro es el ayuntamiento, la asociación, el colectivo que hace educación ambiental y que no haya tratado el tema de los residuos urbanos. En el apartado [las campañas de comunicación: análisis de las mejores tasas](#) hacemos un repaso de algunas de ellas, centrándonos específicamente en las que se han realizado en las ciudades o territorios más exitosos desde el punto de vista de la segregación en origen. En este apartado incluimos también una propuesta de tipología de acciones en las que señalamos la virtualidad que pueden aportar a este tipo de programas.

Con la información de los apartados que se señalan y su análisis, proponemos una serie de reflexiones acerca de cuáles podrían ser los [resultados: algunas claves para el futuro](#) que podrían ser de utilidad para el diseño de las campañas de educación y comunicación ambiental en materia de RU en el futuro. Por último, el apartado [Una propuesta para guiar el diseño de campañas](#) quiere organizar en una secuencia aquellos pasos considerados necesarios a la hora de planificar este tipo de actuaciones.

Objetivos de este estudio

A partir de los presupuestos señalados, este estudio se plantea la consecución de los siguientes objetivos:

- Conocer las campañas más actuales realizadas por las comunidades autónomas y algunas localidades de más de 50.000 habitantes, en relación con la divulgación y sensibilización en materia de residuos.
- Valorar y tipificar las distintas estrategias, herramientas e instrumentos utilizados típicamente en este tipo de campañas.
- Valorar la incidencia de las acciones de EA en la recogida selectiva, y relacionarla con el resto de variables que pudieran afectarla.
- Conocer la percepción social y/o aceptación de las campañas institucionales relacionadas con residuos.
- Obtener claves de éxito para el diseño de este tipo de intervenciones.

La opinión de tres expertos: cómo se hace la separación... y cómo se comunica

A lo largo del desarrollo de esta asistencia técnica, fueron surgiendo dentro del equipo de trabajo algunas dudas referidas a la gestión de los residuos que, por diversos motivos, nos parecían de interés a la hora de elaborar este informe. Por un lado, existen ciertas lagunas entre los autores de las campañas de comunicación (y entre los propios miembros del equipo) que limitaban nuestra capacidad para plantear la calidad de las campañas educativas o de comunicación al no conocer con detalle aspectos concretos del contenido de lo que queríamos evaluar. Por otro lado, y como se señala en varios puntos de este estudio, una parte de la población alberga dudas sobre la validez del sistema de separación, y en algunos casos escepticismo hacia el destino final de cada una de las fracciones de residuos separadas en casa. La falta de transparencia de los sistemas de gestión y tratamiento de los residuos puede ser una causa.

Para aclarar esta cuestión, inicialmente no prevista, se ha optado por la realización de [entrevistas en profundidad](#) a tres expertos en la materia, cuyo guión se adjunta como Anexo I. Éstos han sido:

- [Alfonso del Val](#). Consultor ambiental.
- [Miguel Ceballos](#). Ex-responsable de residuos de Ecologistas en Acción.
- [Victor Sánchez Alonso](#). Técnico del Ministerio de Medio Ambiente.

Nos interesaba conocer, en este punto del estudio, cuál es el destino real de las distintas fracciones que se separan en el hogar, las diferencias ambientales de los distintos modelos de separación y el papel de las campañas de comunicación. Estas son sus opiniones.

✓ *Dónde van los residuos*

En las fracciones de separación tradicional (papel y vidrio), hay cierto consenso en que el destino final del material depositado en los contenedores es el correcto, y son efectivamente reciclados. Respecto a las nuevas fracciones, no existe acuerdo y las dudas asaltan: los datos oficiales indican que cerca del 19% de los envases plásticos, el 45% de los metálicos o el 24% de los aluminicos que se generan en España son reciclados o valorizados energéticamente. Sin embargo, estas cifras no son compartidas por todos los expertos, alguno de los cuales afirma que, en el caso de Madrid, la aportación al reciclado de la fracción

separada en el cubo amarillo apenas supone el 0,78% del total de los residuos recogidos en la Comunidad. En lugares pioneros en la separación (Comarca de Pamplona), los índices de recuperación globales no llegan al 12-13%. A esta disparidad de datos se une la calidad de la información que se ofrece, y la falta de estándares que la homogeneicen: no existe un criterio único para la elaboración de datos relativos a la recogida o gestión de residuos, ni en el caso de residuos en general (¿se incluyen escombros o voluminosos?), ni de las distintas fracciones o el significado que tiene un porcentaje dado de reciclaje (el 15% de envases reciclados... ¿se refiere a que 15 gr. de cada 100 gr. de envases producidos acaban en el contenedor amarillo? ¿en peso? ¿en volumen? ¿o que en el contenedor amarillo se recoge el 15% del peso total de la basura?). También se detecta falta de información actualizada por parte de la administración central (que tendría un desfase de 3 años en la elaboración de informes) y de los SIGs, ya que sólo comunican los envases declarados por sus asociados que no son todos los productores de envases puestos en el mercado...

Respecto al destino final de las fracciones separadas tradicionalmente (papel, vidrio e incluso metales férricos) su destino, se asegura, es el adecuado y sólo en circunstancias excepcionales y puntuales puede detectarse alguna irregularidad, fruto de conflictos concretos.

De cualquier forma, se apunta el importante papel que el sector de los envases está teniendo en las políticas de gestión de residuos, promoviendo unos niveles de recuperación cada vez menos exigentes: si el Plan Nacional de Residuos Urbanos establecía, por ejemplo, el reciclado del 40% para el plástico o 90% de metales para 2006, la nueva Directiva de Envases los reduce al 25% y 50% para 2008 respectivamente.

✓ *Separación de materia orgánica o de envases*

Los expertos entrevistados consideran ambientalmente más interesante invertir esfuerzos en la recogida selectiva de la materia orgánica para la producción de compost. Existen experiencias demostrativas exitosas en la separación de materia orgánica doméstica, pioneras en Europa, consiguiendo niveles de calidad en la separación sorprendentemente altos. En los casos en los que está ya desplegada la recogida de envases, una propuesta (que ya se está llevando en algunos casos) podría ser la ampliación a un nuevo contenedor para la basura orgánica, recogiendo de esta forma 5 fracciones. Sin embargo, se insiste en la necesidad de una correcta separación en origen, para evitar pérdida de calidad del compost. De cualquier forma, las actuales políticas locales tienden más a la creación de grandes infraestructuras de tratamiento (que separan la

materia orgánica a posteriori) que a la intervención en las primeras fases de producción del residuo.

✓ *Modalidades de recogida*

Se ha impuesto de forma casi absoluta la recogida por contenerización en todas las localidades españolas, quedando otras formas (puerta a puerta, neumática, etc.) reducidas a algo puramente testimonial. Sin embargo, están apareciendo algunas iniciativas de recogida puerta a puerta, principalmente en Catalunya, con resultados muy esperanzadores y niveles de calidad en la separación muy interesantes. Además, se apunta su interés para hacer un seguimiento más estrecho del ciudadano, estimulando su participación activa, incluso planteando estímulos económicos que, con el sistema de contenerización, serían inviables.

✓ *Las campañas de comunicación para el gestor*

En todos los casos la existencia de campañas de comunicación paralelas a la gestión de los residuos se considera imprescindible, y de su calidad depende, según los expertos consultados, el mayor o menor grado de éxito de la implantación de nuevos modelos. Sin embargo, también se apunta la necesidad de desarrollar acciones destinadas a promover la reducción y minimización, dado que *“el mejor residuo es el que no se produce”*.

La transparencia en el sistema de recogida y de tratamiento, y la utilización de otros instrumentos que promuevan una gestión más sostenible de los residuos (económicos, fiscales, etc.) serían otros de los retos para este inicio de siglo. Se apuntan estas carencias, incluso, como alguna de las causas que pueden explicar la falta de colaboración de algunos ciudadanos en los actuales sistemas de recogida selectiva.