

Definición de consumo

¿Qué se entiende por consumo sostenible?

Importancia del consumo de los hogares

Intensificación de las presiones ambientales debidas al consumo

Factores determinantes de los hábitos de consumo

Papel del gobierno para fomentar el consumo sostenible

Políticas orientadas a promover el consumo sostenible

Marco general de las políticas sobre consumo sostenible

Directrices normativas generales para fomentar el consumo sostenible de los hogares

Algunas cuestiones de política no resueltas

Lecturas adicionales

Contactos

¿Hacia un consumo sostenible en los hogares?

Tendencias y políticas en los países de la OCDE

Introducción

La modificación de los hábitos de consumo no sostenibles de las familias es crucial para alcanzar la meta del desarrollo sostenible en los países miembros de la OCDE. El consumo de energía y de agua, la generación de desechos, los hábitos de transporte y las preferencias alimentarias de las familias son todos factores que afectan el medio ambiente. Durante muchos años, las políticas ambientales han estado centradas en aspectos relacionados con la producción, principalmente el control de la contaminación y las medidas destinadas a lograr mayor eficiencia ecológica. No existía una idea muy clara acerca de los hábitos de consumo de las unidades familiares ni de los factores determinantes. Debido a ello, en el pasado resultaba difícil definir el papel que debían desempeñar los gobiernos en la promoción de hábitos de consumo más sostenibles, y también en la selección y aplicación de diferentes instrumentos de política.

Cabe preguntarse si el logro de la meta del consumo sostenible en las sociedades de la OCDE es un reto insuperable. En realidad, la índole y la magnitud del problema en los países de la OCDE es un desafío de enormes proporciones – incluso sin considerar las implicaciones más graves que supondría un consumo a escala planetaria cuya magnitud fuera equivalente a la de los países de la OCDE. A los diez años de la Cumbre sobre la Tierra de 1992, ¿qué progreso se ha alcanzado en cuanto a los efectos ecológicos de los hábitos de consumo de los hogares y cuáles son las medidas que deben adoptarse con carácter prioritario? Los análisis indican que en los últimos tres decenios los efectos ambientales derivados de las actividades de las familias se han intensificado y que, de acuerdo a los pronósticos, se intensificarán aún más en los próximos veinte años – sobre todo por lo que respecta a la energía, el transporte y los desechos – si no se aplican políticas decididas y de gran alcance.

Para ayudar a los países a modificar los hábitos de consumo no sostenibles, la OCDE viene trabajando activamente sobre estas cuestiones desde 1994. Los resultados de esos estudios se dieron a conocer recientemente en una publicación de síntesis que lleva por título *Towards Sustainable Household Consumption? Trends and Policies in OECD Countries (OCDE, 2002)*. Esa publicación incluye un análisis exhaustivo de las pautas de consumo de las familias en cinco esferas

¿Hacia un consumo sostenible en los hogares?

fundamentales: alimentación; viajes turísticos; energía, agua y generación de desechos en los países miembros de la Organización. Se presentan las tendencias observadas en el consumo de los hogares y sus repercusiones ambientales, y se exploran los factores determinantes de las decisiones de las familias. En la publicación se describe también el marco para las políticas gubernamentales y la función que deben cumplir tipos específicos de instrumentos de política para ayudar a las familias a reducir el impacto ambiental de su consumo. Se identifican las lecciones derivadas de las experiencias de los países Miembros de la OCDE hasta la fecha con diversas políticas orientadas a fomentar un consumo más sostenible. ■

Definición de consumo

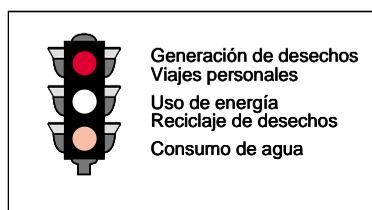
En el Programa de trabajo de la OCDE sobre consumo sostenible, el término "consumo" se refiere al consumo de productos y servicios en las unidades familiares. No se incluye el consumo por parte del sector público ni el consumo intermedio de productos y servicios en el sector productivo. El término se emplea más bien para referirse a una secuencia de preferencias y medidas adoptadas por las familias, incluida "la selección, la compra, el uso, el mantenimiento, la reparación y la eliminación de cualquier producto o servicio" (Campbell, 1998). Por lo tanto,

abarca más que la definición económica clásica de consumo. Al igual que en las publicaciones sobre la teoría económica del bienestar, se entiende que el término "consumo" no se limita a los gastos por concepto de productos y servicios disponibles en el mercado. El consumo incluye muchos bienes y servicios no comprendidos en las actividades del mercado, como es el caso de los disponibles en el marco de la familia y del medio ambiente. Al no tener valor de mercado, esos bienes y servicios pueden ser objeto de consumo excesivo, como es el caso de la diversidad biológica y los recursos marinos. ■

¿Qué se entiende por consumo sostenible?

La definición del término consumo sostenible sigue de cerca la adoptada en el Informe Brundtland para el desarrollo sostenible: "la utilización de bienes y servicios que responden a las necesidades básicas y contribuyen a una mejor calidad de vida, reduciendo al mínimo el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de desechos y contaminantes a lo largo del ciclo vital, sin poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras" (Ministerio del Medio Ambiente de Noruega, 1994).

Cuadro 1. Repercusiones ambientales del consumo en los hogares hasta el 2020: El semáforo de la OCDE



En la publicación de la OCDE *Environmental Outlook* (2001) se emplea un sistema de varios colores para resaltar los principales resultados en cuanto a las presiones ambientales. La "luz verde" (fondo rosa) indica presiones que van disminuyendo, o condiciones ambientales con perspectivas positivas para 2020. Ese color se emplea también para indicar respuestas de la sociedad que han contribuido a aliviar los problemas detectados. La "luz amarilla" (fondo blanco) señala esferas en que la información es dudosa o en que podrían presentarse problemas. Por último, la "luz roja" corresponde a presiones sobre el medio ambiente o condiciones ambientales en que se han observado recientemente tendencias negativas, que cabe esperar que continúen siéndolo hasta 2020, o campos en que las tendencias recientes han sido más estables, pero las previsiones indican que habrán de empeorar (OCDE, 2001).

Fuente: *OECD Environmental Outlook*, 2001.

Esta definición se presta a diferentes interpretaciones, lo que es lógico, ya que la evaluación de lo que se considera sostenible debe tomar en cuenta las características específicas de la situación y de los problemas, y depende de decisiones sociales y políticas acerca de los niveles aceptables de riesgo y la sustitución del capital natural por capital artificial, humano y social. El consumo sostenible se define también en función del período de tiempo en el que deben evaluarse las presiones ambientales, que puede oscilar entre pocos años y muchos decenios. Debido a ello, el consumo sostenible es un concepto dinámico que indica la dirección del cambio deseado o necesario, pudiendo modificarse a medida que se obtiene nueva información y se establecen preferencias políticas. En los casos en que se pueden establecer límites ecológicos, el consumo sostenible puede estar vinculado con metas específicas (por ej., emisiones de CO₂, consumo de agua).

En el estudio de la OCDE sobre consumo no se han abordado hasta la fecha aspectos importantes de la dimensión social de la sostenibilidad (por ej., la equidad y las consideraciones distributivas). Propiamente dicho, en este Informe el término consumo sostenible se refiere principalmente al *consumo ecológicamente sostenible*. ■

Importancia del consumo de los hogares

El medio ambiente se ve afectado por las decisiones cotidianas de los hogares en cuanto a los bienes y servicios que compran y al uso que hacen de ellos, a sus preferencias sobre el lugar de trabajo y de residencia y el tipo de vivienda, los métodos de eliminación de los desechos, y los lugares de veraneo. Si bien cada unidad familiar ejerce una presión ambiental reducida, en comparación con las repercusiones ambientales de las actividades de los sectores industrial y público, los efectos combinados de las decisiones de gran número de hogares son un importante factor que incide en numerosos problemas ambientales, incluida la contaminación del aire y las aguas, la generación de desechos, la alteración del hábitat y el cambio climático. Por otra parte, en campos como el uso de energía en los hogares, los viajes y la generación de desechos, el aumento absoluto en el volumen de los bienes y servicios consumidos y eliminados sobrepasa en importancia los aumentos de eficiencia

alcanzados en cuanto al uso de materiales y energía. Se piensa que los efectos ambientales del consumo de las unidades familiares en esos campos continuarán aumentando en los próximos veinte años (Cuadro 1).

Según los pronósticos, en los próximos 20 años el PIB mundial aumentará en un 75% (dos terceras partes del aumento corresponderá a los países de la OCDE), y la población mundial experimentará un crecimiento de 1.000 a 2.000 millones (principalmente en países no miembros de la OCDE). De ello se desprende que uno de los principales desafíos para los países de la OCDE en los próximos decenios será la desvinculación de las presiones ambientales del crecimiento económico, sin dejar de satisfacer las necesidades humanas. Ello exigirá esfuerzos integrados que den cuenta de las pautas de producción y consumo de los principales bienes de consumo y políticas públicas que envíen mensajes coherentes en todos los sectores. Esta orientación fundamental se puso de relieve en la "Estrategia ambiental de la OCDE para el primer decenio del siglo XXI", adoptada por los Ministros del Medio Ambiente de los miembros de la OCDE en mayo de 2001. ■

Intensificación de las presiones ambientales debidas al consumo

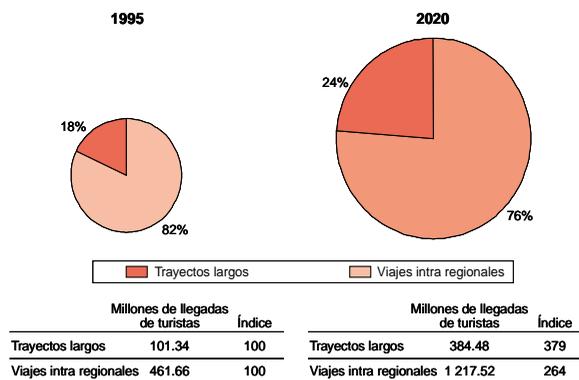
El consumo privado per cápita ha experimentado un aumento constante en los países de la OCDE durante los dos últimos decenios, y se espera que continúe aumentando a la par del PIB hasta el 2020. Los nuevos productos y las innovaciones tecnológicas han reducido la intensidad del uso de energía y materiales que requiere la producción de muchos bienes de consumo.

- **Transporte** – de acuerdo a las previsiones, el parque total de vehículos automotores en los países de la OCDE, que se eleva a 550 millones de vehículos (75% de los cuales son autos), aumentará en un 32% para 2020, mientras que el número de kilómetros recorridos por los vehículos motorizados experimentará un aumento del 40%. Se prevé también que el número de viajes en avión se triplique en el mismo período (Figura 1) (véase: *OCDE [2002], Household Tourism Travel: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses*).

¿Hacia un consumo sostenible en los hogares?

Figura 1. **Viajes turísticos internacionales en todo el mundo:**

Trayectos largos vs. viajes intra regionales 1995-2020 (millones de llegadas de turistas)



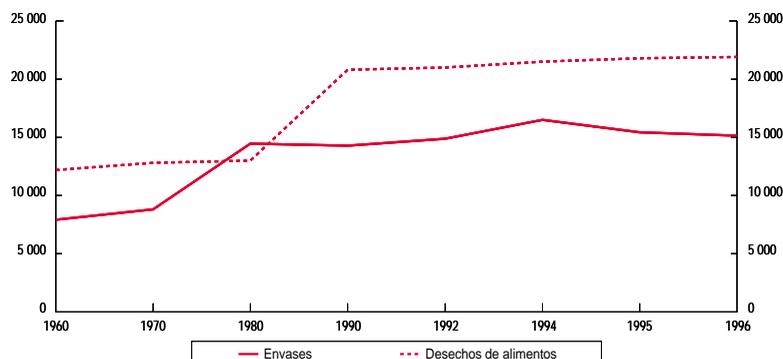
Fuente: OMC, 1998; en OCDE (2002), *Household Tourism Travel: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses*.

- **Alimentos** – Los impactos ambientales más significativos en esta categoría ocurren en las primeras etapas de la cadena de producción (agricultura y elaboración de alimentos); con todo, las preferencias y hábitos alimenticios de las familias afectan directamente el medio ambiente ya que inciden en la energía consumida y en la generación de desechos (Figura 2) (véase: OCDE [2001], *Household Food Consumption: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses*).

- **Energía** – el uso de energía en los países de la OCDE experimentó un aumento del 36% entre 1973 y 1998, y se prevé un aumento adicional del 35% para el año 2020, a pesar de la mayor eficiencia energética. El uso de la energía en comercios y residencias es el área en que más rápidamente crece el uso de energía en todo el mundo, después del transporte.
- **Agua** – las familias tienen un consumo relativamente módico de agua y la demanda de agua potable en los hogares se ha estabilizado o disminuido en nueve países de la OCDE. Sin embargo, en muchos otros, el crecimiento demográfico y el uso cada día mayor del agua han sido superiores al efecto de la tecnología y los hábitos destinados al ahorro de agua.
- **Desechos** – de acuerdo a las previsiones, los desechos municipales experimentarán un aumento del 43% entre 1995 y 2020, para alcanzar unos 700 millones de toneladas anuales en los países de la OCDE tomados en su conjunto (Figura 3). En 1997, en los países de la OCDE los hogares generaron un promedio del 67% del total de los desechos municipales. Las tasas de reciclado han aumentado, lo que ha reducido la tasa de crecimiento de los desechos que llegan a los vertederos, pero no se observan reducciones del volumen total de desechos generados.

Los análisis indican que la demanda de energía en los hogares continúa aumentando (aunque a un ritmo más lento que en el pasado), a pesar de la mayor eficiencia obtenida en cuanto a muchos usos finales de la energía en los hogares. Por otra parte, el consumo

Figura 2. **Desechos de alimentos y envases en los Estados Unidos, 1960-1996 (miles de toneladas)**



Fuente: Franklin Associates para la USEPA, 1997 en Kauffman y Chevrot, 2000.

de agua en los hogares se ha estabilizado o disminuido en algunos países de la OCDE. Estas tendencias parecen indicar que sería posible que los hogares de otros países de la OCDE (y en particular, de aquellos que tienen un consumo per cápita elevado de agua) pudieran reducir sus niveles de uso. La generación de desechos domésticos sigue creciendo y, de acuerdo con las previsiones, aumentará aún más para el 2020, por lo que la eliminación de los desechos es una preocupación prioritaria. En el Cuadro 2 se resumen las tendencias del consumo en esas áreas, las repercusiones ambientales y los efectos ambientales y los factores determinantes. ■

Factores determinantes de los hábitos de consumo

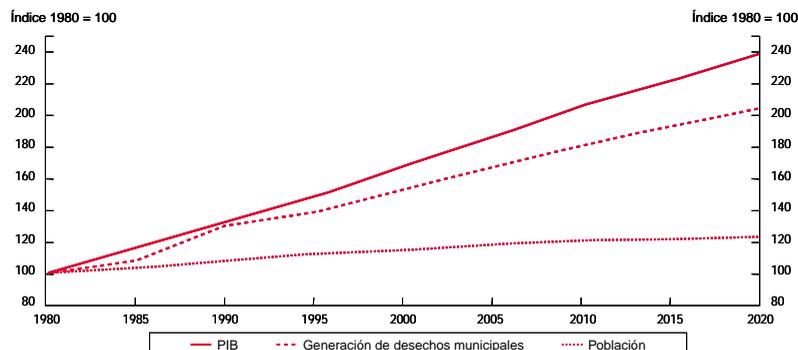
¿Cuáles son las principales influencias y factores determinantes de los hábitos de consumo de las familias, tanto actuales como futuros? ¿Qué lleva a los consumidores a seleccionar opciones ecológicas? Existen numerosos estudios teóricos y empíricos sobre la formación de las preferencias del consumidor y la toma de decisiones por parte de los consumidores que contribuyen a explicar el porqué los hábitos de consumo se han desarrollado en la manera en que lo han hecho, y su posible evolución futura. La comprensión de esos factores determinantes es importante para determinar qué preferencias de los consumidores podrían cambiar, la rapidez del posible cambio, y el estímulo necesario para lograr el cambio. Esto tiene implicaciones directas para definir el papel que le corresponde desempeñar a los gobier-

nos para fomentar hábitos de consumo más sostenibles y para seleccionar y poner en práctica diferentes instrumentos de política.

La toma de decisiones por parte de los consumidores es un proceso complejo que se ve afectado por diferentes criterios, a veces contrapuestos, incluidos motivos de interés personal (precio, calidad, preferencias individuales, estilo de vida), así como importantes motivos sociales (cultura, identidad personal, contexto social, preocupaciones ambientales y sociales). Los hábitos de consumo actuales y futuros de las familias se ven influidos también por varios factores. El incremento del ingreso per cápita, los factores demográficos (mayor número de mujeres en la fuerza laboral, incremento del número de unidades familiares individuales, crecimiento del número de jubilados) y los cambios concomitantes en los estilos de vida se traducen en patrones adquisitivos más individualizados, una preferencia por productos más procesados y empaquetados, posesión de mayor número de electrodomésticos, y a la proliferación de servicios y actividades recreativas. Al elevarse los ingresos, aumenta también el número de objetos adquiridos en los hogares. La tecnología, las instituciones y la infraestructura tienen también una importante influencia sobre los hábitos de consumo de las familias, ya que crean las condiciones imperantes que enfrentan las familias en su vida diaria, y pueden ampliar o reducir las opciones de productos a su disposición.

El marco conceptual económico empleado en el estudio de la OCDE sobre consumo sostenible subraya el hecho de que los ingresos son un componente cen-

Figura 3. Generación de desechos municipales, PIB y población en los países de la OCDE, 1980-2020



Fuente: OCDE (1999a) para 1980-1995, y Escenario de Referencia para 1995-2020.

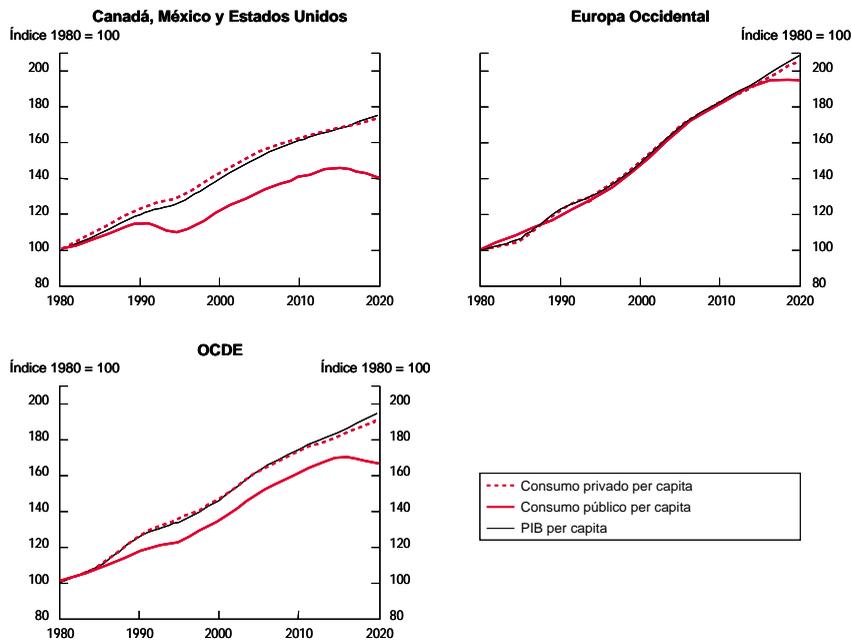
Cuadro 2. Resumen: Tendencias y efectos ambientales derivados del consumo de energía y agua y la generación de desechos en los hogares

Tendencias en los hogares	Determinantes de los efectos ambientales	Efectos ambientales
<ul style="list-style-type: none"> • Demanda creciente de energía y agua debido al aumento del tamaño de las casas y al mayor número de electrodomésticos • Proporción creciente de la electricidad en el consumo de energía de los hogares • Aumento de la generación de desechos y del reciclado • Diversificación de la corriente de desechos 	<ul style="list-style-type: none"> • Magnitud del consumo de energía y agua • Tasa de eficiencia del uso de la energía y el agua • Fuente de combustible para la calefacción y la generación de electricidad • Disponibilidad y calidad de los recursos hídricos • Volumen y composición de los desechos y método de eliminación de desechos • Tasas de reciclado y de prevención de desechos 	<ul style="list-style-type: none"> • Emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación del aire y las aguas derivada de la generación y el uso de energía • Agotamiento y contaminación de las fuentes de agua • Emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación del aire, el agua y el suelo derivada de la incorrecta eliminación de los desechos.

tral en la toma de decisiones por parte de los consumidores. El ingreso disponible neto per cápita aumentó rápidamente en los países de la OCDE en el siglo XX, duplicándose e incluso triplicándose entre 1985 y 1997/8 en varios países, y las proyecciones indican que continuará aumentando hasta el 2020 (*OECD Environmental Outlook, 2001*). Al mismo tiempo, los consumidores en los países de la OCDE disfrutaban de un número cada día mayor de productos de bajo precio fabricados en serie, y tienen acceso a un mercado cada día más globalizado. En los últimos 25 años, la proporción del PIB correspondiente al gasto privado se ha mantenido casi constante alrededor del 60% en Europa Occidental y Japón, aunque el porcentaje varía considerablemente entre países de la OCDE (oscilando entre 46% y 74%). El aumento de los ingresos ha ido acompañado de un incremento del 40% en el consumo privado per cápita, que de 8 000 dólares en 1980 ha pasado a 11 000 dólares en 1998; las proyecciones indican que continuará aumentando a la par del crecimiento del PIB en los países de la OCDE hasta el año 2020 (Figura 4).

El estudio de la OCDE sobre consumo sostenible ha aprovechado también otros marcos conceptuales socioeconómicos para describir y comprender las motivaciones de los hábitos de consumo en los hogares. Por ejemplo, el modelo de Necesidades, Oportunidades y Posibilidades (NOA) concebido por Vlek et al. (Gatersleben y Vlek, en Noorman y Uiterkamp 1998) ha servido de marco para identificar los factores específicos determinantes del comportamiento del consumidor al nivel macro de la sociedad tomada en su conjunto, y al nivel micro de la familia. En este modelo, la motivación del consumidor para actuar de determinada manera obedece a ciertas necesidades y oportunidades, y de su capacidad para satisfacer esas necesidades. Se da por supuesto que las personas no compran artículos por el puro placer de adquirirlos, sino por la satisfacción que pueden derivar de esos artículos. Las necesidades se refieren al conjunto de objetivos que las personas tratan de alcanzar para mantener o mejorar su "calidad de vida" o su bienestar. Las oportunidades y posibilidades deter-

Figura 4. Consumo per capita, sectores privado y público, 1980-2020



Fuente: OCDE (2001), *Environmental Outlook*.

minan el grado de control de las personas sobre su conducta. La aparición de determinado tipo de comportamiento en los consumidores requiere que las personas tengan la motivación y el control necesario sobre su conducta. Las oportunidades se conciben como un conjunto de condiciones externas propicias, tales como la disponibilidad objetiva de bienes, materiales y servicios, su accesibilidad, la información pertinente disponible y los precios. Por posibilidades se entiende el conjunto de posibilidades internas de un individuo o familia para obtener bienes y servicios. Éstas incluyen las financieras (por ej., ingresos, opciones de crédito), temporales (por ej., más tiempo para tomar vacaciones), espaciales (espacio en el hogar para almacenar productos y la distancia a las tiendas y servicios correspondientes), medios físicos y aptitudes (salud, buen estado físico, posesión de licencias y permisos). En la Tabla 1 se ilustra el modelo NOA para el estudio sectorial sobre uso de energía en los hogares, consumo de agua y generación de desechos.

Cabe hacer varias observaciones acerca de la utilidad de la comprensión de estos factores determinantes para la elaboración y la aplicación de políticas. En pri-

mer lugar, la multiplicidad de factores que influyen en los hábitos de consumo de las familias exige ampliar los modelos del comportamiento de los consumidores en que las preferencias se consideran un "dato conocido", sobre todo cuando se las utiliza para orientar la elaboración de políticas. Debido a la multiplicidad de factores determinantes, existen muchas opciones de política que permiten influir en los hábitos de consumo, lo que subraya la importancia de combinar diversos instrumentos para dar cuenta del hecho de que en las decisiones del consumidor inciden simultáneamente diferentes factores determinantes. La comprensión de esas influencias puede no solamente contribuir al diseño de instrumentos eficaces, sino también determinar el énfasis relativo que debe ponerse en diferentes tipos de instrumentos (económicos, normativos o sociales).

La dinámica de la demanda de los consumidores contribuye también a determinar si las personas tendrán suficiente motivación para modificar sus hábitos de consumo o si, por el contrario, el cambio dependerá de la evolución tecnológica o de las características infraestructurales de las modalidades de la oferta. Por último, algunos de esos móviles tienen un efecto

¿Hacia un consumo sostenible en los hogares?

doble sobre los hábitos de consumo, en particular el ingreso per cápita y el crecimiento económico; si bien estos factores aumentan la capacidad y las oportunidades del consumidor para incrementar su nivel de consumo, también están históricamente unidos a niveles crecientes de protección ambiental. Los efectos netos de esos móviles dependerá del desarrollo de otros factores que inciden en el consumo como, por ejemplo, la innovación tecnológica, los niveles de sensibilización y preocupación por el medio ambiente, y las políticas de protección ambiental. ■

Papel del gobierno para fomentar el consumo sostenible

Existen muchos factores que determinan las decisiones y acciones de las familias y, por consiguiente, muchas opciones para influir en las pautas de consumo. La reducción de los efectos ambientales derivados del consumo de los hogares requiere una combinación de diferentes instrumentos de política y un enfoque multipartito que incluye la política pública, las innovaciones de mercado, la movilización de ONG de grupos de consumidores, e iniciativas voluntarias de los consumidores mismos (Cuadro 3).

Muchas tendencias ambientales negativas guardan relación mayormente con la incapacidad del mer-

cado para reflejar apropiadamente el costo real del uso de recursos o la contaminación derivada de los hábitos de consumo de las familias. Cuando los precios de la energía, los combustibles para transporte, los alimentos, el agua o los desechos no reflejan fielmente los costos ambientales correspondientes, existe un incentivo para que las familias tengan un consumo "excesivo". Por otra parte, las familias no siempre pueden expresar el valor que conceden a bienes que caen fuera del marco de los mercados, como es el caso de un medio ambiente prístino o de alimentos "inocuos", razón por la cual puede haber subconsumo de muchos de esos bienes. Los gobiernos pueden recurrir más a instrumentos económicos con el fin de internalizar los costos ecológicos en los precios de los bienes de consumo y servicios o para reflejar las preferencias de los consumidores para mayor protección ambiental.

Las decisiones de los hogares se ven influidas también por las políticas de los gobiernos y los arreglos institucionales en otros campos de planificación pública, incluidas las políticas fiscales y monetarias macroeconómicas destinadas a influir en el ahorro o estimular el consumo (por ej., de bienes de consumo duraderos, viviendas, inmobiliarios), planificación del uso de la tierra, política tecnológica, etc. La incapaci-

Tabla 1. El modelo NOA: Consumo de energía y agua en los hogares, y generación de desechos

FUERZAS MACRO		
Economía (crecimiento económico), Tecnología (tecnología para el suministro de energía y agua; sistemas de gestión de desechos), Demografía (número de miembros y composición de la familia), Cultura (frugalidad, el agua como recurso gratuito)		
Necesidades	Oportunidades	Posibilidades
Energía para calefacción y aire acondicionado; agua caliente; electrodomésticos	Precios de la energía y del agua Costos de la eliminación de desechos	Ingreso disponible per capita
Agua para el consumo, cocina, limpieza, jardinería	Productos y servicios disponibles (tasas de eficiencia de electrodomésticos; envases)	Infraestructura
Eliminación de desechos	Información	Educación y sensibilización a cuestiones ambientales

dad de los gobiernos para definir objetivos sostenibles y coordinar adecuadamente políticas en varios sectores de la economía pueden tener efectos negativos para el medio ambiente.

En términos generales, se puede decir que los instrumentos sociales influyen en los conocimientos del consumidor y en su voluntad para apoyar las medidas de protección ambiental. Los países de la OCDE utilizan diferentes medidas para orientar a los consumidores sobre posibles estilos de vida más sostenibles: difusión de información sobre temas específicos de interés para las familias (conservación de la energía o del agua), programas de etiquetado ecológico, campañas de sensibilización, debates y discusiones en foros abiertos, coordinación por voluntarios de iniciativas de los consumidores, etc. (véase OCDE (2002), *Information and Consumer Decision-making for Sustainable Consumption*, y OCDE (2002), *Participatory Decision-making for Sustainable Consumption*). La información puede ser un instrumento muy eficaz para promover hábitos de consumo más sostenibles en los hogares. Casi todas las iniciativas ecológicas de los gobiernos, el sector privado o las ONG requieren un público mejor informado y más activo. Con todo, existen diversas barreras para llevar la informa-

ción a los consumidores eficazmente y para lograr que esa información se traduzca en medidas concretas. Esas barreras están relacionadas con el creciente volumen y la complejidad de la información sobre el medio ambiente de que disponen los consumidores, de su escepticismo respecto de la credibilidad de la mayoría de las fuentes de información y de dilemas en cuanto a la toma de decisiones sin asumir carga alguna – todo ello en el contexto de un entorno informativo y mediático que generalmente fomenta el consumo indiscriminado. En la publicación *Towards Sustainable Household Consumption?* se presentan las experiencias obtenidas y ejemplos de prácticas óptimas para lograr un uso más eficaz de la información con el fin de fomentar hábitos de consumo más sostenibles. ■

Políticas orientadas a promover el consumo sostenible

Los gobiernos nacionales y locales de la mayoría de los países miembros de la OCDE han adoptado políticas destinadas a reducir los efectos ambientales de los hábitos de consumo en los hogares. Algunas de esas políticas están destinadas a influir directamente

Cuadro 3. Instrumentos de política para el consumo sostenible en los hogares: algunos ejemplos

En los casos en que existen externalidades o cuando los bienes o servicios ambientales constituyen un bien público, y no es posible recurrir a los mercados para asignar recursos eficazmente, los gobiernos pueden desempeñar un importante papel para aumentar la eficacia de los mercados y proporcionar las condiciones marco en que la sociedad puede alcanzar sus metas de protección ambiental. Para ello pueden recurrir a diversos instrumentos económicos, normativos o sociales.

Instrumentos económicos: por ej., derechos sobre la eliminación de desechos, impuestos al consumo de energía y agua, planes de reembolso de depósitos para botellas de bebidas y pilas, eliminación de los subsidios al consumo de agua, subsidios para el uso de fuentes ecológicas de energía, permisos negociables de desechos municipales, reformas tributarias con fines ecológicos.

Instrumentos normativos: por ej., reglamentos sobre etiquetado ecológico y productos "biológicos", directivas sobre eliminación de desechos, normas sobre eficiencia energética, responsabilidad ampliada de los productores, metas reglamentarias para emisiones de contaminantes, normas de calidad de las aguas, prohibición de productos...

Instrumentos sociales: por ej., campañas de información pública y de sensibilización ambiental (sobre desechos, energía, agua, transporte), educación, debate público y procesos participativos de toma de decisiones, respaldo a iniciativas voluntarias de la ciudadanía, formación de asociaciones con otros agentes (sector privado, ONG, etc.)...

Otros instrumentos: por ej., situación de la evaluación ambiental y de la elaboración de metas, elaboración de indicadores de consumo sostenible, incentivos para innovación y difusión de tecnologías ecológicamente superiores, provisión de infraestructura, zonificación y planificación del uso de las tierras.

¿Hacia un consumo sostenible en los hogares?

en la toma de decisiones de las unidades familiares fomentando, por ejemplo, la conservación de energía o el reciclado de desechos. Otras inciden en las opciones con que cuentan los consumidores en el mercado imponiendo normas destinadas a aumentar la disponibilidad de productos benignos para el ambiente, o imponiendo impuestos o derechos para aumentar los precios relativos de los productos que tienen repercusiones ecológicas más negativas. Si bien algunas de esas políticas han generado cambios positivos en el comportamiento de los consumidores, los resultados obtenidos hasta ahora parecen ser generalmente modestos.

Los gobiernos podrían desempeñar un papel más activo en cuanto a la facilitación de cambios en los hábitos de consumo de los hogares. En particular, deberán definir con claridad los objetivos de las decisiones recomendadas a las familias, reforzar las políticas existentes, garantizar la existencia de infraestructura, mejorar la coordinación y la coherencia de las políticas, y respaldar las iniciativas del sector privado y los grupos cívicos destinadas a alentar a las familias a adoptar estilos de vida que permitan reducir el consumo de materiales y la contaminación. Los gobiernos deberían también dar mayor consideración a la integración de políticas multisectoriales y a los posibles efectos ambientales de las políticas en otros campos que influyen en las decisiones de las familias (uso de la tierra, inversión en infraestructura, y políticas macroeconómicas). En la mayoría de los casos, la reducción de los efectos ambientales del consumo de los hogares exigirá una combinación de instrumentos. Por ejemplo, la reducción de los problemas ambientales relacionados con la eliminación de los desechos en el futuro exigirá una aplicación más decidida de las políticas existentes en materia de

reciclado y eliminación de desechos y, al mismo tiempo, cambios en los hábitos de consumo y patrones de producción que permitan reducir el volumen total de desechos generados. Se pueden utilizar diferentes instrumentos de política en diferentes puntos de la cadena de producción-eliminación de desechos con el fin de reducir su generación y mejorar los sistemas de recuperación y eliminación de desechos (Figura 5). ■

Marco general de las políticas sobre consumo sostenible

El examen de las tendencias sectoriales en cuanto al consumo de las unidades familiares, y en particular los factores determinantes de las preferencias de los consumidores, da lugar a cinco condiciones que son necesarias para lograr que una masa crítica de consumidores – y no solo el reducido segmento de consumidores ecologistas sumamente motivados – adopten medidas favorables a la protección ambiental. Esas cinco condiciones figuran en el Cuadro 4. ■

Directrices normativas generales para fomentar el consumo sostenible de los hogares

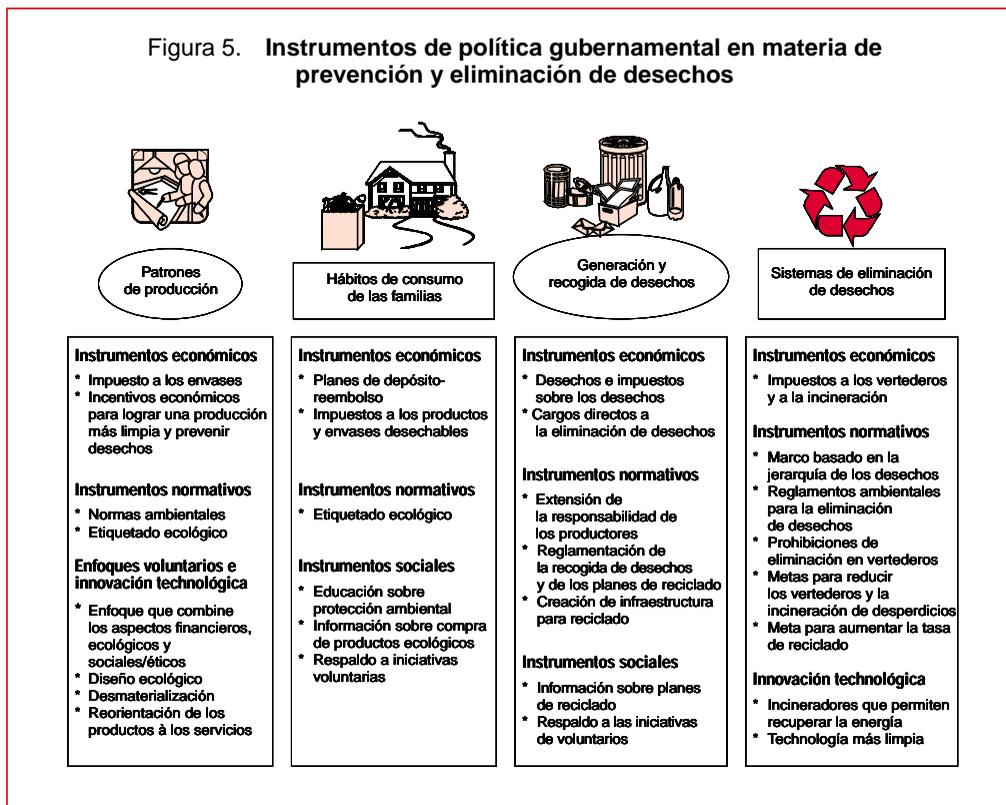
En el contexto de estas cinco condiciones marco, del análisis de la OCDE se pueden deducir algunas directrices generales para promover el consumo sostenible.

Modificación de la estructura del consumo: Existe un amplio consenso acerca de la ineficacia de las políticas que inciden en el consumo global, sin establecer diferencias entre los tipos de consumo,

Cuadro 4: Marco general de política sobre consumo sostenible

- Una estructura de precios para los bienes de consumo y servicios que internalice los costos y beneficios ecológicos;
- Un marco normativo que defina claramente las prioridades y la dirección del cambio;
- Disponibilidad de diversos tipos de bienes y servicios favorables al medio ambiente;
- Tecnología e infraestructura que incluyan criterios de calidad ambiental en el diseño y funcionamiento de las redes de transporte, las viviendas, la eliminación de desechos, etc; y
- Un entorno educativo, de enseñanza y de información que motive y fomente la acción de los consumidores.

Figura 5. Instrumentos de política gubernamental en materia de prevención y eliminación de desechos



cuando se las compara con las políticas que modifican la proporción del consumo al capital natural (desvinculando el consumo del uso de recursos y la emisión de contaminantes). Esto significa que la estrategia preferida es un "consumo diferente" (por ej., de productos y servicios que requieren menos recursos y causan menos contaminación). Con todo, el consumo diferente puede vincularse a metas cuantitativas destinadas a reducir los efectos absolutos del consumo (por ej., las emisiones de CO₂).

Modificación de los elementos materiales y psicológicos de los patrones de consumo: La modificación de los hábitos de consumo requiere cambios no solo en lo que se refiere a los productos disponibles y la infraestructura – los elementos "materiales" del comportamiento de los consumidores (que requiere la adopción de medidas por parte de gobiernos y empresas), sino también de las actitudes de los consumidores respecto de la adquisición y el uso de productos alternos, es decir los aspectos "psicológicos" del comportamiento de los consumidores. El análisis de los factores determinantes de los hábitos de consumo específicos es crucial para determinar el énfasis

relativo en la modificación de uno u otro de esos aspectos.

Enfoque basado en el ciclo vital para determinar los puntos en que deben intervenir las políticas: La desvinculación de las presiones ambientales y del crecimiento económico, sin dejar de satisfacer las necesidades humanas, requiere un enfoque integral que de cuenta de los patrones de consumo y producción, incluido el fomento de la utilización más eficaz de los recursos. Como resultado de ello, las políticas encaminadas a promover una mayor productividad de los recursos deben tomar en cuenta tanto la oferta como la demanda, y pueden incluir instrumentos económicos (por ej., introducción de impuestos ecológicos, eliminación de subsidios que tienen efectos nocivos para el medio ambiente, y otros instrumentos basados en el mercado), instrumentos basados en la información sobre productos y consumidores, instrumentos normativos y enfoques voluntarios dirigidos a productores y consumidores.

La intervención en las primeras fases de los procesos es generalmente más eficaz: En términos generales, debe fortalecerse la intervención en las primeras fases de los procesos (instrumentos económi-

cos y jurídicos dirigidos a los productores), lo que permitirá reducir los esfuerzos necesarios a nivel de los consumidores. Ello no solo evita que las políticas en pro del consumo sostenible resulten demasiado complejas para los gobiernos (debido a la multiplicidad de productos) sino también que los gobiernos se vean obligados a intervenir demasiado en las decisiones de los consumidores. Es de esperar que los incentivos financieros o jurídicos centrados en los recursos lleven a los productores a la búsqueda de métodos alternos, y más eficientes en función de los costos, para satisfacer la demanda de los consumidores. Esas medidas no estarían dirigidas principalmente a los consumidores, excepto en cuanto al consumo de agua y de energía. Los efectos de las políticas aplicables a las primeras fases de los procesos se harán sentir en productos mejorados o nuevos (debido a la innovación) o diferentes precios para los productos existentes (dependiendo de las elasticidades de los precios). Con todo, en los casos en que los efectos ambientales dependen en gran medida de los hábitos de los consumidores (por ej., consumo de agua y de energía), las intervenciones en las primeras fases de los procesos podrían no bastar para compensar las repercusiones del consumo. En esos casos podría ser necesario adoptar medidas adicionales centradas en los consumidores.

La combinación de políticas resulta más eficaz para estimular el cambio: Una de las principales conclusiones derivadas de los éxitos alcanzados por los gobiernos para reducir el consumo de energía o para frenar el aumento del consumo de agua en los últimos años es que la combinación de políticas resulta más eficaz que la aplicación de instrumentos aislados. Ello obedece a que la combinación de instrumentos permite compensar cualquier deficiencia que pueda existir en los diferentes tipos de medidas (por ej., los efectos impredecibles y a largo plazo de los instrumentos sociales; necesidades intensivas en cuanto a la aplicación y el cumplimiento de los instrumentos normativos; menor influencia u obstáculos políticos a los instrumentos económicos). Otra razón es que cada uno de los tipos de instrumentos emite una señal que se hace sentir en diferentes dimensiones de la toma de decisiones de las familias (sensibilización ecológica general e información específica para la "acción"; normas sobre la eficiencia energética de los electrodomésticos; derechos a los usuarios), y de esta manera contribuye a proporcionar un

mensaje coherente a los consumidores acerca de la dirección (y posiblemente de la magnitud) del cambio necesario a nivel de los hogares.

Garantizar políticas integradas multisectoriales: Debido a la diversidad de influencias económicas, socio-demográficas, tecnológicas y de otro tipo que influyen en los hábitos de consumo, la promoción de hábitos más sostenibles requiere políticas integradas multisectoriales que envíen un mensaje coherente a los consumidores. A pesar de ello, el consumo de los hogares continúa siendo una cuestión periférica en la mayoría de los países de la OCDE, y recibe un trato según las circunstancias del caso. La integración requiere tanto un conjunto claro de políticas concebidas explícitamente para aumentar la sostenibilidad ecológica del consumo de los hogares en los campos principales de la energía, el transporte y los desechos (y el agua en algunos países), pero también una consideración más sistemática de los posibles efectos de los hábitos de consumo y de las repercusiones ambientales de políticas en otros campos (planificación del uso de las tierras; desreglamentación de la energía; aspectos institucionales de la gestión del agua). Los gobiernos deben aplicar medidas complementarias en que es probable que esas políticas, aplicadas para alcanzar otros objetivos sociales, tengan efectos ambientales inaceptables.

Promover y respaldar las iniciativas del sector privado y las organizaciones cívicas: Existen muchas opciones para influir en los hábitos de consumo. Esto quiere decir que el fomento de un consumo más sostenible exigirá un enfoque multidimensional, que abarque política pública, innovación en los mercados, movilización de ONG de grupos de consumidores, e iniciativas voluntarias por los consumidores mismos. Los gobiernos no solo pueden desempeñar un papel importante en la concepción de políticas y de condiciones marco que estimulen a todos los agentes a tomar decisiones ecológicamente sensatas, sino que también pueden cumplir una función no menos importante para respaldar y facilitar las medidas adoptadas por otros interesados, por ejemplo, estimulando la innovación del sector privado, incluso estableciendo políticas de compras del sector público ecológicamente racionales, o brindando respaldo a organizaciones no gubernamentales para iniciar debates y reflexiones sobre las tendencias del consumo y bienestar en los países de la OCDE. ■

Algunas cuestiones de política no resueltas

La labor futura sobre el consumo sostenible de los hogares debería tratar de encontrar respuestas a cuestiones de política como las siguientes:

- ¿Existen posibilidades adicionales para adoptar instrumentos económicos, especialmente cuando los análisis indican que son los hogares los que ya corren con la mayoría de los impuestos ecológicos?
- ¿Cuál es la manera más eficaz en que los gobiernos podrían concebir y combinar políticas para fomentar el consumo sostenible?

Si bien la experiencia y el análisis proporcionan algunos indicios acerca de la relativa eficacia de diferentes tipos de políticas para influir en la toma de decisiones por parte de las familias y del sector pri-

vado, todavía queda mucho por aprender acerca de la manera más eficaz de dirigir las políticas a los diferentes eslabones de la cadena de producción y consumo. Este enfoque contribuirá a identificar los puntos en que las políticas serían más eficientes en función de los costos y más eficaces desde el punto de vista ambiental, o equitativas, así como los instrumentos que deben aplicarse. También es necesario avanzar en cuanto a la identificación y aplicación de conjuntos de instrumentos eficaces que den a los consumidores un mensaje coherente sobre la sostenibilidad de sus decisiones de consumo. Y, por último, es necesario continuar explorando las posibilidades de los instrumentos sociales para fomentar el consumo sostenible (información, procedimientos participativos de toma de decisiones, iniciativas voluntarias, etc). ■

Lecturas adicionales

- **OECD Environmental Outlook, 2001**
ISBN 92-64-18615-8, 75 euros, 328p.
- **Towards More Sustainable Consumption: An Economic Conceptual Framework, 2001**
gratuito en Internet: www.oecd.org/env/consumption
- **Household Food Consumption Patterns, 2001**
gratuito en Internet: www.oecd.org/env/consumption
- **Household Tourism Travel Patterns, 2002**
gratuito en Internet: www.oecd.org/env/consumption
- **Household Energy and Water Consumption and Waste Generation, 2001**
gratuito en Internet: www.oecd.org/env/consumption
- **Information and Consumer Decision-making for Sustainable Consumption, 2002**
gratuito en Internet: www.oecd.org/env/consumption
- **Participatory Decision-making Mechanism for Sustainable Consumption, 2002**
gratuito en Internet: www.oecd.org/env/consumption
- **Policies to Promote Sustainable Consumption: An Overview, 2002**
gratuito en Internet: www.oecd.org/env/consumption
- **Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies, 2001**
ISBN: 92-64-18731-6, 30 euros, 100p.
- **Para mayor información acerca de los estudios de la OCDE sobre consumo sostenible visite el sitio web:**
www.oecd.org/env/consumption.

Las publicaciones de la OCDE pueden comprarse en línea con toda seguridad de la librería de la OCDE
www.oecd.org/bookshop

Las Sinopsis de políticas de la OCDE son preparadas por la División de Relaciones Públicas, Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.
Se publican bajo la responsabilidad del Secretario General.

Contactos

FRANCIA

Sede de la OCDE
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

ALEMANIA

OECD BERLIN Centre
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 2888353
Fax: (49-30) 28883545
E-mail: berlin.contact@oecd.org
Internet: www.oecd.org/deutschland

JAPÓN

TOKYO Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0036/0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MÉXICO

OECD MEXICO Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560
MEXICO, D.F.
Tel.: (00.52.55) 5281 3810
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail: mexico.contact@oecd.org
Internet: www.rtn.net.mx/ocde

ESTADOS UNIDOS

OECD WASHINGTON Center
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail: washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Número gratuito: (1-800) 456 6323

Las Sinopsis sobre políticas de la OCDE están disponibles en el sitio Internet de la OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief

