

**ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE UNA
POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL SOBRE GESTIÓN INTEGRAL DE
RESIDUOS SÓLIDOS: CASO EL TAMBO CAUCA, COLOMBIA.**

ADRIANA ISABEL SOLARTE LLANTÉN

**Trabajo final de investigación para optar por el grado de
Magíster en Desarrollo Humano**

**NEISON FREIRE, Ph.D.
Director de tesis**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA
2016**

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	7
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. ACLARACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES	11
1.1 Política pública	11
1.1.1 El problema	11
1.1.2 La política pública	13
1.1.3 La agenda gubernamental	16
1.1.4 El proceso de decisión en la política pública	17
1.2 Desarrollo sostenible	19
1.3 Gestión integral de residuos sólidos	21
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES EN MATERIA AMBIENTAL Y DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS	27
2.1. Panorama mundial, nacional y municipal de la gestión de residuos sólidos	27
2.2. Resultados de las políticas públicas de gestión integral de residuos sólidos	33
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO DE EL TAMBO CAUCA, AÑO 2008	37
3.1 Caracterización del territorio	37
3.2 Análisis de proceso de formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo	48
3.2.1 Identificación y definición del problema	48
3.2.2 La agenda gubernamental municipal y la gestión integral de residuos sólidos	50
3.2.3 El proceso decisional sobre el sitio de disposición final de residuos sólidos	51
3.2.4 Consideraciones conceptuales técnicas y metodológicas sobre la política pública de gestión integral de residuos sólidos en El Tambo Cauca	55
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62
4.1 Conclusiones	62
4.2 Recomendaciones: Ejes estratégicos y líneas de acción para gestión integral de residuos sólidos municipio de El Tambo Cauca	64
4.2.1 Fundamentos	64
4.2.2 Consideraciones generales	65

	3
4.2.3 Problemas evidenciados	65
4.2.4 Objetivo general	65
4.2.5 Objetivos específicos	66
4.2.6 Ejes estratégicos y líneas de acción	66
4.3 Reflexiones finales	69
BIBLIOGRAFÍA	71
ANEXOS	74

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Antecedentes política pública de gestión integral de residuos sólidos- Colombia	30
Tabla 2. Conductas anticorrupción	66
Tabla 3. Prácticas amigas del medio ambiente	66
Tabla 4. Transparencia en la información, comunicación y participación de la comunidad	67
Tabla 5. Desarrollo de capacidades técnicas y operativas	67
Tabla 6. Interconexión estatal	68
Tabla 7. Sostenibilidad económica del servicio	68
Tabla 8. Marco legal y jurídico	69

LISTA DE MAPAS

	Pág.
Mapa 1. Ubicación de El Tambo, Cauca	38

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Bitácora de entrevista	74
Anexo 2. Lista de asistencia entrevistas	75

RESUMEN

Existe una crisis medio ambiental que pone en entredicho la sostenibilidad del medio humano, aunado a esto, el modelo económico mundial y las deficiencias estatales generalizadas han creado altos niveles de inestabilidad política y surgimiento de grupos armados con acciones terroristas.

Estos aspectos constituyen un reto tanto a los Estados como a la academia para reflexionar sobre los procesos de formulación de políticas públicas ambientales en este tipo de contextos. En este orden de ideas, el objetivo de esta investigación es analizar las condiciones de formulación de una política pública con enfoque de desarrollo humano en contextos de alta inestabilidad política, a través del estudio de caso del proceso de formulación de la política pública sobre gestión integral de residuos sólidos del municipio de El Tambo, Cauca, en Colombia, catalogado como zona roja o zona de alto conflicto armado y caracterizado por la producción de cultivos ilícitos.

Para el desarrollo del trabajo fueron establecidas tres etapas, primero, la creación de un marco teórico conceptual que fundamentó el análisis del proceso de formulación de la política pública sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos en el municipio de El Tambo, Cauca, e identificando los antecedentes de las agendas mundial y nacional sobre la gestión integral de residuos sólidos; segundo, es realizado un análisis contextual que evidenció la situación socio-política del territorio y es elaborado un análisis del proceso de formulación de la política pública, a partir de entrevistas realizadas a actores institucionales y sociales del municipio; tercero, a partir del análisis realizado son establecidas una serie de recomendaciones para complementar la política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos en el municipio de El Tambo, Cauca.

El análisis de la política pública desde el enfoque de desarrollo humano llevó a establecer las siguientes conclusiones: primero, el factor inestabilidad política no está concentrado en la agudeza del conflicto armado, sino en las debilidades Estatales; segundo, las condiciones de formulación de una política pública con enfoque de desarrollo humano están ligadas a las habilidades que tenga la institucionalidad para gestionar vínculos rotos de confianza y cooperación entre los actores y las deficiencias Estales que caracterizan este tipo de contextos.

Palabras clave: Políticas públicas, desarrollo humano, gestión integral de residuos sólidos, inestabilidad política.

ABSTRACT

There is an environmental crisis that calls into question the sustainability of the human life, added to this the global economic model and the generalized State deficiencies have created high levels of political instability and the arising of armed groups with terrorist actions.

These aspects constitute a challenge as for the States as for the academy for thinking about the formulation processes of environmental public politics in this kind of contexts. In this order of ideas, the objective of this research is to analyse the conditions to formulate a public politics focused on human development in context with a high political instability, through a case study of the formulation of the public politics about Integral Management of Solid Waste of the municipality of EL Tambo, Cauca, cataloged as red zone or zone with armed conflict and characterized for the production of illicit crops.

For the research development there were established three stages. First, the creation of the conceptual framework which gave the basis of the analysis of the process of formulating the public politics about Integral Management of Solid Waste in the municipality of El Tambo, Cauca. Besides, there were identified the antecedents of the national and municipal agenda about the Integral Management of Solid Waste. Second, it was made a contextual analysis that showed the social and-political situation of the territory and it was made an analysis of the process of the formulation of the public politics since interviews made to institutional and social actors of the municipality. Third, since the analysis there were established a series of recommendations to complement the public politics of Integral Management of Solid Waste in the municipality of El Tambo, Cauca.

The analysis of the public politics focused on the human development established the following conclusions: first, the political instability factor is not concentrated on the acuity of the armed conflict, but on the State weaknesses. Second, the conditions for the formulation of a public politics focused on human development are link to the skills that the State institutions have to manage broken links of confidence and cooperation between the actors and the State deficiencies that characterized this kind of contexts.

Keywords: Public politics, human development, Integral Management of Solid Waste, political instability.

INTRODUCCIÓN

El mundo se enfrenta a una crisis medio ambiental. El continuo crecimiento de la población; las prácticas sociales cotidianas denigrantes del medio ambiente; la discriminada utilización de los recursos naturales; la producción empresarial de sustancias tóxicas; la emisión de gases con efecto invernadero propios de los desperdicios tecnológicos y la movilidad de transporte global; así como la expansión e intensificación de la producción de alimentos han degradado los recursos hídricos, ecológicos, atmosféricos del planeta, elementos vitales para el sostenimiento, desarrollo y bienestar del ser humano.

Debido a la crisis medioambiental en el mundo las Naciones Unidas han promovido una agenda mundial para intervenir en esta problemática. Las Naciones Unidas instrumentalizaron esta agenda a través de los objetivos del milenio, cuyo propósito fue erradicar la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer.

La manera como los países miembros de las Naciones Unidas instrumentalizan esta agenda mundial es a través del diseño e implementación de políticas públicas. Ahora bien, la literatura académica escribe sobre los elementos que debe contener una política pública entre ellos la participación ciudadana, el abordaje de los problemas sistémicamente, la coordinación estructural de las políticas con perspectiva integral, entre otras, de tal manera que las personas puedan ampliar sus opciones, ejercer sus capacidades de escoger y ganar mayores espacios de autodeterminación y libertad.

Colombia como miembro de Las Naciones Unidas bajo el COMPES¹ 91/1995 y 140/2011 adoptó las metas y estrategias para el logro de los Objetivos del Milenio, operativizándolos a través de un paquete de políticas públicas para intervenir dichas realidades problemáticas. Específicamente con respecto a la meta de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente el Estado colombiano se propuso a nivel nacional asegurar un medio ambiente sano y seguro estipulando que el 90% de la población urbana tuviera acceso a métodos de saneamiento adecuados. El Estado colombiano a través del Decreto 1713/2002 responsabilizó a las entidades territoriales de la gestión integral de los residuos sólidos.

El Tambo, Cauca, como entidad territorial municipal por mandato nacional diseñó desde el año 2002 una política pública sobre gestión integral de residuos sólidos. En el 2008, en el municipio se presentó una crisis medioambiental debido al mal manejo del sitio de disposición final de residuos sólidos, esto obligó al municipio a reformular su política pública de gestión integral de residuos sólidos.

Esta investigación analiza desde la perspectiva de desarrollo humano las condiciones de formulación de la política pública sobre gestión integral de residuos sólidos llevada a cabo en el año 2008 en el municipio de El Tambo, Cauca, catalogado como zona de alta inestabilidad política. De igual manera, observar si durante las etapas de proceso de formulación éstas fueron permeadas por las condiciones de alta inestabilidad política del territorio.

¹ El Estado Colombiano a través Consejo Nacional de Política Económica y Social, sentencia a través de los documentos CONPES los lineamientos de las Políticas públicas para la Republica de Colombia.

A partir de los hallazgos encontrados en el análisis del proceso de formulación de la política pública, se realizan una serie de recomendaciones para desarrollar una política pública sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos con enfoque de desarrollo humano en el municipio de El Tambo, Cauca.

En este orden de ideas, el documento está dividido en cuatro capítulos, el primer capítulo es el marco teórico referencial desde donde se analiza el proceso de formulación de la política pública sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos en el municipio de El Tambo, Cauca. Las categorías escogidas fueron política pública, desarrollo sostenible y gestión integral de residuos sólidos. Con respecto a la primera categoría se retoman diferentes autores que definen qué es una política pública y son descritas las fases del proceso de formulación, a saber: identificación del problema y su definición, construcción de la agenda gubernamental y la toma de decisión y legitimación política. Con respecto a la segunda categoría, se define el concepto de desarrollo sostenible y su implicación en la formulación de políticas públicas integrales. Con respecto a la tercera categoría, son identificadas las características de una política pública de residuos sólidos con carácter integral.

El segundo capítulo expresa los antecedentes de la operatividad de las políticas públicas sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus resultados a nivel nacional y municipal. Inicialmente, se describe la línea histórica de construcción de la agenda mundial ambiental y cómo Colombia ha acogido esta agenda transformándola en su política pública sobre gestión integral de residuos sólidos, mostrando los mecanismos que ha usado para su implementación. Posteriormente, es mostrado el panorama estadístico sobre los resultados de la implementación de la agenda mundial, nacional y municipal.

El tercer capítulo muestra el panorama sociopolítico del territorio, donde se evidencia que el municipio presenta altos índices de necesidades básicas insatisfechas, es decir, un acceso limitado a los bienes y servicios públicos, igualmente, se muestra un contexto sociopolítico marcado por presencia de grupos armados y presencia de economía ilegal; pero también se muestra el desarrollo de habilidades asociativas por parte de las comunidades con el propósito de dinamizar los procesos sociopolíticos del municipio. Una vez realizado el proceso de caracterización se desarrolla el análisis del proceso de formulación de la política pública sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio de El Tambo, Cauca.

El cuarto capítulo presenta las conclusiones y una serie de recomendaciones para desarrollar una política pública medioambiental con enfoque de desarrollo humano. Las recomendaciones están divididas en: primero, la identificación de unos fundamentos jurídicos que justifican la intervención municipal; segundo, unas consideraciones generales sobre el carácter conceptual que rige una política pública de gestión integral de residuos sólidos; tercero, a partir de la revisión documental y entrevistas realizadas a participantes del colectivo social municipal se muestran los problemas evidenciados en el contenido y la estructuración de la política pública; cuarto, a partir de los problemas evidenciados son propuestos unos ejes estratégicos y unas líneas de acción para que sean integradas en la política pública sobre gestión integral de residuos sólidos del municipio de El Tambo, Cauca.

CAPÍTULO 1. ACLARACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

1.1 Política pública

El presente capítulo recoge y sistematiza el marco teórico referencial de los parámetros que debe tener el proceso de formulación de una política pública de gestión integral de residuos sólidos con enfoque de desarrollo humano. En primer lugar, es presentado el concepto de política pública, especificando la fase de formulación, y sus respectivas etapas, identificación y definición del problema, estructuración de la agenda de gobierno y el proceso decisional. Aquí son analizadas las dinámicas presentes en cada etapa del proceso, privilegiando aquellas conductas, procedimientos, enfoques que son afines a la perspectiva del desarrollo humano. En segundo lugar, es mostrado el concepto de desarrollo sostenible como enfoque que guía el diseño de los componentes de una política pública de resorte ambiental. En tercer lugar, es expuesto el concepto de gestión integral de residuos sólidos, explicitando los componentes que debe tener el diseño de la política pública. Los elementos aquí expuestos fueron el marco referencial para realizar el análisis del proceso de formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo, Cauca.

1.1.1 El problema

El municipio de El Tambo, Cauca, ha sido ubicado en la categoría sexta², esto indica que sufre cantidad de problemáticas sociales. ¿Cómo la institucionalidad del municipio identifica, jerarquiza y define los problemas para su posterior abordaje?, ¿Influye la alta inestabilidad política en este proceso?. La literatura académica da cuenta de características que tienen los procesos de identificación y definición de problemas, a continuación, son mostrados sus principales rasgos.

La intervención del Estado surge cuando existe una realidad problemática de carácter público y, por lo tanto, necesita ser intervenida. La importancia de la definición del problema es que ésta determina los medios y métodos de abordaje del mismo.

Ahora bien, la discusión acerca de qué es una realidad problemática es un ámbito ambiguo por tratarse de apreciaciones subjetivas y por estar enmarcado en grupos de valores e imaginarios sociales. Además, debatir si es una realidad problemática *pública* es vital, ya que argumenta los motivos para que el Estado considere un problema como público y en consecuencia lo asuma.

Esto es particularmente problemático en casos donde el Estado disminuye su papel como administrador, regulador y controlador de los bienes públicos y estos son o serán administrados por el sector privado. Es el caso particular de nuestro estudio de caso, donde con intensas discusiones públicas fue debatido si la gestión integral de residuos sólidos debía ser asumida por el sector privado o permanecer en manos estatales.

² En Colombia los municipios se clasifican en categorías de uno a seis y categoría especial, de acuerdo a su número de habitantes y a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD -. Los rangos para la clasificación de estos criterios son: certificación en salud, certificación en educación, y cálculo de los ingresos de libre destinación. El municipio de El Tambo, Cauca está clasificado en sexta categoría, este tipo de entidades territoriales son consideradas con altos índices de NBI. Encontrado en: <http://www.portalterritorial.gov.co/preguntas.shtm?apc=r-caqueta;x:x:x1-&x=80241>. 11/08/2016.

Olavarría (2007) brinda tres características que él explica, distinguen un problema público, la primera, interdependencia de los problemas, los problemas públicos siempre revelan cuestiones interconectadas de otros fenómenos de la vida social; segundo, los problemas públicos son asumidos por los ciudadanos desde la subjetividad; tercero, las cuestiones públicas por ser dirimidas en el terreno político están cargadas de intereses y valores particulares de grupos sociales; cuarto, los problemas públicos son dinámicos, estos cambian por la aparición de nuevos fenómenos sociales y/o las propias intervenciones del Estado.

Complementa Becker (1995) diciendo que un problema es público cuando muestra carencias objetivas en la sociedad y/o cuando actores con poder califican una situación como un problema público. Las carencias objetivas, son evidenciadas a través de informes técnicos y/o fenómenos irrefutables constatados por simple observación; así mismo, esas carencias se convierten en problemas públicos cuando actores con poder describen esta situación como problema público. Ejemplo claro de esto es cuando en 2011, por decreto nacional fueron cerrados los sitios de disposición final de residuos sólidos que no cumplían con las normas sanitarias, entre estos el sitio de disposición final del municipio de El Tambo, Cauca, seguramente esta situación no había sido asumida con premura por la institucionalidad hasta que las calles estuvieron repletas de basura y el mal olor hacía que animales carroñeros estuvieran en las calles.

Si bien, las carencias objetivas influyen en la noción de problema y su posterior definición; el conjunto de creencias y valores que actores sociales atañen a determinadas situaciones determinan qué es un problema. Esto conlleva a un carácter conflictivo en su definición, ya que cada actor social tiene sobre la misma realidad un grupo de valores y creencias, Elder & Roger (1996) lo expresan de la siguiente manera: “Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema.” (p. 77).

Algo que ayuda a dirimir si un problema es o no de acción pública es la identificación de una necesidad o carencia, al respecto Meny & Thoenig (1992) expresan cuatro criterios, primero, la necesidad normativa, que está definida por expertos, el problema es reconocido desde un marco científico; segundo, es una necesidad sentida, los actores sociales se movilizan y realizan demandas concretas al sistema político; tercero, la demanda es expresada, las personas a través de actos concretos realizan peticiones de reformas al Estado; cuarto, la necesidad es comparativa, es decir, surge comparando determinada situación con otros contextos.

La cuestión crítica en la definición del problema está en la interpretación del mismo, que a su vez determinará los caminos de solución. Por ejemplo, en El Tambo las organizaciones sociales movilizaron debates públicos a gran escala con demandas concretas y proponiendo soluciones para abordar el tema, sin embargo, las interpretaciones del problema entre la sociedad y la estatalidad fueron diferentes. La perspectiva del desarrollo humano, considera un punto crítico el tema de los valores, ya que frecuentemente éstos no coinciden entre los grupos de actores, como sucedió en El Tambo. Deneulin & Alkire (2009) plantean como solución, el enfoque de capacidades, que centra el análisis en las opciones que son *valiosas* para las personas, ya sea en la identificación del problema y/o en las soluciones.

Los anteriores aportes se centran en la solución del fenómeno problemático concreto, en el caso de El Tambo, la institucionalidad definió el problema como la falta de un sitio para la disposición final de los residuos sólidos. Al contrario, la perspectiva del desarrollo humano está centrada en las personas, si bien, existe un problema concreto objetivo, lo que se está inhibiendo u obstaculizando es el desarrollo de alguna capacidad o funcionamiento de las personas que ellas valoran o tienen razones para valorar, así el análisis se centra en preguntar, sobre las deficiencias en capacidades y funcionamientos que están inhibiendo el bienestar de las personas.

Analizar el problema desde esta perspectiva tiene como consecuencia que surjan variedad de opciones dentro del marco de lo que las personas consideran valiosas o tienen razones para valorar, por ejemplo, tal vez para los ciudadanos en El Tambo no solo es importante tener donde depositar sus residuos sólidos, sino que valoran el cuidar el medio ambiente, entonces puede que surja la cuestión de que está siendo consumido mucho plástico.

El reto entonces está en que se llegue a una definición aceptable del problema, que supere la desagregación de las diferentes visiones, comprendiendo para quiénes constituye un problema, el costo político, y los efectos de tiempo y espacio.

También está la cuestión de la interdependencia del problema, autores como Aguilar (1996) proponen desagregar grandes problemas y transformar grandes fenómenos mediante intervención sistemática; otros autores como Dunn (2007) plantean desarrollar una visión integral del problema, que permita elaborar paquetes de políticas que, de manera coordinada, transformen la realidad problemática. El enfoque de desarrollo humano valora el abordaje de las problemáticas sociales desde la integralidad como la manera efectiva de crear nuevos estados deseados. En consecuencia, el planteamiento de Dunn (2007), se acerca más a una definición de problemas que engendren soluciones integrales. Más adelante, en el diagnóstico policy sobre el estudio de caso, muestra el proceso de cómo surge el problema y su posterior definición y cómo éste condiciona el contenido de la política pública de residuos sólidos.

1.1.2 La política pública

El problema público es la motivación para una intervención de política pública, la finalidad de ésta es resolver el problema público que ha sido definido, esto significa que existe relación indisoluble entre problema público y política pública. A su vez una política pública es un medio para alcanzar un cambio social, generar capacidades humanas y promover las libertades de las personas.

A continuación, son descritas varias definiciones, siendo rescatados elementos coherentes a la perspectiva del desarrollo humano y que fueron elementos analíticos a tener en cuenta en la reflexión sobre el proceso de formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo, Cauca.

Existen diversas definiciones acerca de política pública, cada corriente de pensamiento coloca su acento en aspectos de la política pública.

Aguilar (1994) estima la definición de política pública desde una tendencia institucionalista. Él expresa que “la política pública es entendida como una decisión de

una autoridad legítima, dentro de un área de competencia vinculante para los ciudadanos y con unos procedimientos establecidos y se expresa en forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares” (p. 91). Esta definición relaciona la política pública con la rutina organizacional, indicando que el Estado establece las reglas y procedimientos y los roles de los actores.

Por su parte, Lahera (2002) indica que una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público, que contiene programa de acción con un curso de actividades en determinado tiempo y espacio. También, unos flujos de información que contiene orientaciones, contenidos, instrumentos emanados de la autoridad pública. De modo más amplio este autor hace hincapié en los aspectos de la política pública diciendo que ésta contiene una acción, un objetivo, unos contenidos, y unos mecanismos para aplicarla.

Ahora bien, la política pública no solo tiene un lado técnico. Olavarría (2007) expresa que la política pública puede ser entendida como “un proceso de confrontación de argumentos mediante el cual una cierta situación llega a ser catalogada o no como problema público y luego son buscadas las mejores alternativas para resolverla” (p. 21). El autor agrega que los argumentos son confrontados por intereses en pugna, indicando así el carácter político de las políticas públicas.

Meny & Thoenig (1992) acentúan la política pública en “un conjunto de cualidades políticas como el poder, los actores y los intereses y también como un proceso técnico” (p. 89). Ellos explican que una política pública es una actividad de una autoridad pública investida de poder público, también un marco de orientación para una acción que emana de uno o varios actores, cuyo propósito es impactar una realidad problemática. Según los autores, pueden señalar formas de intervención, reglamentaciones, represión, y pueden ser materiales y/o simbólicas.

Los aportes realizados anteriormente describen aspectos de la política pública, algunas con versiones más completas. Efectivamente la política pública es como una moneda, nos presenta dos caras o grandes aspectos a saber, lo técnico y lo político; los dos conforman la amalgama que puede transformar realidades problemáticas. Sin embargo, la perspectiva del desarrollo humano agrega un componente más, el componente humano. Ciertamente, el proceso de política pública está estrechamente relacionado con la naturaleza del poder, por esta razón, ésta es un proceso dominado por fuerzas políticas y prácticas socioculturales, pero ante todo “es un medio para que las personas disfruten de una combinación de funcionamientos que permita llevar a cabo la vida que quieren llevar.” (Sen, 2006, p. 79).

Esto último infiere varias cuestiones, primero, la política pública tiene una dimensión transformadora, segundo, focaliza en el centro del análisis a las personas no el problema, es decir, no se centra únicamente en la carencia objetiva que en ese momento tiene la sociedad, ésta será solo uno de los aspectos a abordar, esto destaca también el carácter multidimensional de la política pública.

Así, la finalidad última de una política pública es el cambio social, éste debiera comenzar mediante lo que llama Martínez (2004) construir “comprensiones sociales relativamente compartidas, construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica a través de un proceso que algunos autores

denominan de “retroalimentación” y otros de “reflexividad” (p. 3). Esto significa que si bien la política pública es formalizada por el actor institucional, las finalidades y la construcción o reconstrucción de la misma están basadas en demandas sociales. Por lo tanto, la formulación de una política pública debe contener un proceso reflexivo donde sean evidenciadas las comprensiones sociales alrededor del problema. En el estudio de caso era esperado que la formulación de la política pública fuera realizado a través de las manifestaciones de reflexividad con actores dinámicos en la sociedad tambaña³.

Junto con la reflexividad que debe tener un proceso de formulación de política, existen tres recursos que debe cumplir la política pública con el fin de hacer eficiente el proceso de cambio social, estos son, coordinación, coherencia e integralidad tanto en sus contenidos como perspectivas de acción. Estos tres elementos son importantes luego que como lo argumenta Repetto (2010) la ausencia de sinergias y complementariedades entre los diferentes actores responsables de las políticas públicas debilitan y contraen los alcances que puedan tener éstas.

Para gestionar la multidimensionalidad se encuentra la condición de intersectorialidad en la política pública, esto significa una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política entre los actores responsables, las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma.

Planteadas las condiciones para gestionar una política pública intersectorialmente, surge la coordinación pro integralidad como una herramienta para lograr este desafío. Esto es el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos actores involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos para cooperar.

El reto de la formulación es entonces brindar los cimientos que, durante el ciclo siguiente, generen realmente una coordinación pro-integralidad cuando se cumplan las siguientes condiciones: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión de qué hacer y cuántos recursos movilizar. Está por verse en el estudio de caso cómo la inestabilidad política podría afectar estas condiciones.

Todo lo anterior evidencia cualidades y aspectos de las políticas públicas, fueron rescatados conceptos que en su integralidad respondieran a lo que es una política pública con enfoque de desarrollo humano y en términos prácticos lo que es esperado observarse en su formulación. En otras palabras, es esperado encontrar en el diagnóstico policy cómo la inestabilidad política afecta utilizar estos conceptos o si son evidenciadas otras razones para su puesta o no en práctica. También es esperado que el contenido de la política pública sobre gestión de residuos sólidos exprese a través de contenidos concretos aspectos claves de una política pública con enfoque de desarrollo humano como la multidimensionalidad, la intersectorialidad, la coordinación pro integralidad, la retroalimentación y la reflexividad.

³ Gentilicio de persona nacida en El Tambo, Cauca.

1.1.3 La agenda gubernamental

No todos los problemas públicos entran a la agenda gubernamental. Analizar cómo la cuestión de los residuos sólidos entró a ser parte de la agenda municipal de El Tambo, Cauca es importante porque brinda información sobre las dinámicas de decisión que practica la institucionalidad municipal. Además, como lo expresan Elder & Cobb (1996) para el Estado siempre es limitado elegir, ya sea por sus obligaciones y compromisos burocráticos, por el cúmulo de responsabilidades y demandas que como mostrará más adelante el estudio de caso, debido a la descentralización estatal municipalidades con categoría sexta no cuentan con recursos para operar sus responsabilidades. Además, los mismos autores explican la agenda gubernamental como el proceso de inclusión/exclusión por el cual ciertos problemas llegan a llamar la atención del gobierno de tal modo que se convierten en asuntos de política pública.

Birkland (2007) agrega que la posibilidad que un tema esté dentro de la agenda gubernamental está determinada por tres factores, primero, por el tema mismo que debiera dentro del contexto ser pertinente y oportuno, segundo, los actores involucrados y su poder para determinar y negociar sus intereses; tercero las relaciones institucionales y los factores políticos y sociales que pueden afectar la imagen pública Estatal o la estabilidad de un gobierno y gobernante.

Esto directamente supone inconvenientes para el conjunto de problemas que existen en un determinado contexto ya que se está infiriendo que la agenda gubernamental es básicamente un proceso de exclusión y jerarquización. Olavarría (2007) dice que desde una perspectiva democrática la agenda estaría conformada por los problemas que afectan los ciudadanos, sin embargo, las prácticas sociales demuestran que la agenda está compuesta por los problemas que llaman la atención de quienes ocupan posiciones de poder. De manera similar, lo concluye Dye (2002) al sugerir que las políticas públicas son motivadas por las élites de acuerdo a sus intereses particulares.

La situación crítica con esto es cómo están jerarquizándose los problemas que afectan a los ciudadanos y si existen dentro de las prácticas sociales otras alternativas para incluir los problemas ciudadanos dentro de la agenda. Kingdon (2007) presenta tres opciones por la que un problema puede entrar también en la agenda gubernamental primero, cuando tienen una factibilidad técnica, es decir, es un hecho irrefutable concebido como un hecho objetivo; segundo, cuando un grupo de tecnócratas, consejeros y profesionales conciben la situación como un problema; tercero; cuando la situación al hacer un balance costo vs beneficio supera las limitaciones del coste y finalmente cuando tiene la aceptación de los ciudadanos. Efectivamente lo descrito por este autor sucedió en El Tambo, Cauca, donde se presentó una situación problemática que es un hecho objetivo, respaldado por resultados de evaluación técnico y que haciendo un análisis costo beneficio, a la municipalidad le resulta mejor intervenir de manera inmediata.

Con una postura intermedia entre los dos aportes anteriores, Jobert (2007) precisa que los problemas que entran a la agenda gubernamental serán aquellos que las distintas estructuras representativas de la sociedad promuevan a través de sus recursos organizacionales y políticos. Este aporte en particular expresa el concepto de agencia del enfoque de desarrollo humano, por consiguiente, el tipo de procesos que espera observarse en el análisis sobre el estudio de caso, específicamente en la formación de la agenda gubernamental.

Los aportes anteriores resaltan el carácter político en la construcción de la agenda, sin embargo, para la perspectiva de desarrollo humano, el objetivo del proceso es hacer que las personas sean agentes de su propia vida en sus comunidades, siendo individuos que participan activamente en la configuración de su propio destino. Sen (1999) manifiesta que cuando el Estado reconoce la capacidad de agencia de sus ciudadanos brinda las posibilidades para que éstos puedan definir sus prioridades y elegir los mejores medios para alcanzarlas.

Por consiguiente, la perspectiva de desarrollo humano resalta el que los Estados eliminen los obstáculos que enfrentan los actores sociales para exponer y formular las iniciativas, no es facilitar medios para que las personas mejoren su bienestar, sino brindar espacios para que los ciudadanos en calidad de agentes deliberadamente generen cambio social.

1.1.4 El proceso de decisión en la política pública

Una vez que un problema político ha sido asumido por la agenda gubernamental es abierto el debate a la parte dura de las políticas públicas, el contenido o caminos de acción para resolver la cuestión problemática, en esta etapa todos los actores participan y, sin embargo, los debates quedan concluidos con una decisión Estatal que finaliza con una declaratoria de intención, es decir, una sentencia que desde cualquier mecanismo legitima el proceso.

Es interesante observar esta etapa en el proceso de formulación de una política pública de gestión integral de residuos sólidos en un contexto de alta inestabilidad política, ya que muestra los modelos decisorios asumidos por la Estatalidad y su influencia en la inestabilidad política mencionada.

El fenómeno de los procesos decisionales en el campo político es desconsolador visto desde el enfoque de desarrollo humano, la practica empírica da cuenta de relaciones de poder conflictivas, excluyentes, manipuladoras en los procesos decisionales. Meny & Thoenig (1992) describen el proceso de toma de decisiones como la etapa más importante en el proceso de formulación de las políticas públicas ya que es aquí donde son seleccionadas un grupo de soluciones, éstas serán traducidas en acciones, pero arbitrariamente el administrador público será quién resuelva, las consecuencias inmediatas es que algunos actores y sus intereses no serán tenidos en cuenta, las consecuencias posteriores es que el porvenir se ha comprometido con un conglomerado limitado de acciones.

Para llegar a la decisión, el proceso está caracterizado por luchas de poder, juegos de burocracia y acontecimientos imprevistos. Pero finalmente, la decisión va a tener las mismas cualidades que la hacen azarosa: a). es autoritaria, ya que quien firma legitima, así la decisión no guarde coherencia con los debates y las soluciones allí expuestas y, además, la decisión es llevada a cabo básicamente por un círculo pequeño de altos funcionarios; b). es política, la decisión está impregnada de intereses, valores y condiciones de desigualdad en la influencia de la misma, esto está determinado por el poder y su influencia; c). es global, afecta la circunspección establecida. En este sentido, Meny & Thoenig (1992) indican que la decisión está ligada a la acción política señalando el objetivo, arbitrando detalladamente las medidas y decidiendo en lo formal.

De lo anterior se puede deducir que, existe la probabilidad de que las medidas adoptadas no respondan a las exigencias de la sociedad y éstas sean producto de intermediaciones de consejeros y tecnócratas. Esto ocurre en la legitimación, el episodio más corto en la toma de decisiones, es aquí donde el responsable formal, es decir, el responsable institucional tiene el derecho y obligación de resolver, en otras palabras, él decide, ratificando las soluciones planteadas y los modos de lograrlo o cambia de parecer total o parcialmente.

En todo caso como lo indican Meny & Thoenig (1992) la legitimación no es solamente un acto protocolario, el voto o la firma están culturalmente revestidos de legitimidad política y simbólica y por lo tanto de autoridad definitiva. Aunque la legitimación sea problemática desde este contexto, en el terreno democrático, la legitimación consiste en elegir una solución que sea razonable a los ojos de los terceros. También, existen decisiones que consisten en no tomar una decisión, éstas sirven para legitimar la no acción pública y pueden usarse igualmente como estrategias que permiten a la autoridad pública retirar viabilidad o negar un trámite de la necesidad.

La descripción del fenómeno decisional, es decir, las prácticas sociales realizadas alrededor del tema decisional viola la perspectiva del desarrollo humano; una política pública desde esta visión, parte de su objetivo fundamental que es expandir las libertades reales de las personas para que ellas escojan y alcancen lo que consideran valioso en su vida y tienen razones para valorar. Se partirá entonces de la práctica de tres principios, agencia, como la capacidad que tienen las personas para perseguir y alcanzar las metas que valoran y tiene razones para valorar; capacidad, como el conjunto de variables que les permiten a las personas ser o hacer lo que consideran valioso; y los funcionamientos, como las actividades y gozo de estados que las personas consideran valioso de disfrutar (Reyes, 2008). Esto hace un cambio de tercio total en el proceso decisional, el Estado valoraría la participación de las personas y esto se vería plasmado en reales oportunidades de participación donde el conjunto y opciones reflejará las cuestiones valiosas a ellos y que tiene razones para valorar.

Si bien el panorama del proceso de toma de decisiones aparece amarrado en última palabra indiscutible al sector institucional, lo cierto es que existen modelos racionales de toma de decisiones. Olavarría (2007) enseña los cuatro modelos de toma de decisiones, primero, el modelo racional; segundo, el modelo de racionalidad limitada; tercero, el modelo de decisiones incrementales; y cuarto, el modelo de irracionalidad.

El modelo racional, con su origen en el modelo racional económico, en donde quien decide considera maximizar y optimizar resultados en relación a los costos. Un decisor actúa desde el modelo racional cuando existe un criterio de objetividad en las relaciones calculadas, y él es guiado por la estructura causa, consecuencia.

El modelo racionalidad limitada, es una crítica y una alternativa al modelo de racionalidad, este modelo considera que la toma de decisiones no está libre de influencias políticas que se traducen en apremios al momento de tomar decisiones. Así que la racionalidad limitada indica que el decisor decide entre el problema y las premuras, con un pequeño número de alternativas que parecen aceptables, Meny & Thoenig (1992) dicen que este tipo de decisor toma la decisión que menos problemas generará dentro de sus cálculos.

El modelo de decisiones incrementales, es caracterizado por tomar decisiones comparándolas con las situaciones ya existentes donde son agregados cambios, pero sigue manteniéndose la forma original. “El decisor evita grandes costos políticos, así que realizará cambios pequeños que generan gradualmente variaciones en la situación existente” (Olavarría, 2007, p. 72).

El modelo de la irracionalidad, expresa que las decisiones son tomadas en medio de una coyuntura llena de complejidades. El decisor toma decisiones en medio de preferencias difusas y contradictorias, pareciera entonces que, si bien todos los actores tienen intereses, la no expresión clara de los mismos, lleva a contradicciones, entonces el decisor escoge los intereses que aparecen mejor estructurados.

Los cuatro modelos comportan una razonabilidad problemática, ya que no expresan virtudes básicas del enfoque de desarrollo humano, ninguno alcanza a brindar real capacidad de agencia de los actores involucrados, ni brinda realmente libertades a los mismos. Puede entonces hablarse de una racionalidad limitante de los derechos de libertad y agencia de los actores sociales. Queda por mirar qué modelo aplicó la institucionalidad municipal de El Tambo, Cauca en la formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos.

1.2 Desarrollo sostenible

Anteriormente fueron mostrados los elementos que deberían estar presentes en el proceso de formulación de una política pública con enfoque de desarrollo humano. Ahora es presentado el marco referencial sobre el que debería formularse una política pública de gestión integral de residuos sólidos.

Ha sido privilegiado el concepto de desarrollo sostenible porque es uno de los cuatro pilares del enfoque de desarrollo humano, segundo, exige integrar los factores económicos, ambientales y sociales en una triada dialógica al formular propuestas de desarrollo social, también afín a la perspectiva multidimensional que propone el enfoque de desarrollo humano, además, como lo dice la UNESCO (2012) “El desarrollo sostenible es el paradigma general de las Naciones Unidas” (p. 5) y ésta entidad configura la agenda mundial en todas las esferas de la sociedad.

El concepto de desarrollo sostenible nació en 1987 en el informe de la comisión Brundtland denominada, Nuestro futuro común. Este informe propone un programa mundial para el cambio, y hace un llamado a considerar otras maneras de vivir y de gobernar. Define el desarrollo sostenible como el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades. Este concepto está fundamentado en dos premisas

primero, que el crecimiento económico por sí solo no genera bienestar, al mismo tiempo que es insuficiente para explicar la calidad de vida, esto está en sintonía con el enfoque de las capacidades que proporciona una visión multidimensional que no sólo considera los aspectos económicos de una sociedad. Segundo, existe una interdependencia entre las estructuras sociales que se auto determinan entre sí y juntas condicionan la calidad de vida de los seres humanos, en términos prácticos la base del desarrollo sostenible es considerar como una triada la sociedad, la economía y el medio ambiente. (OECD, 2008).

Esto significa que el método con que son abordados los fenómenos sociales debe ser integral o que toque paralelamente los tres elementos mencionados. Fue entonces esperado encontrar en los lineamientos de la política pública sobre gestión integral de residuos sólidos una interconexión de acciones que reflejara el tratamiento de la triada.

También, el desarrollo sostenible como lo expresa la UNESCO (2012) identifica la dimensión cultural, ésta como la estructura que acentúa la pertinencia local del desarrollo sostenible, es decir, que considera las dinámicas propias de los contextos. El desarrollo sostenible se refiere entonces a las múltiples posibilidades que existen para lograr sostenibilidad en los territorios a partir de sus características contextuales a nivel político, social, económico y ambiental.

Gallopín (2003) expresa que el concepto de desarrollo sostenible es “un cambio direccional y gradual de mejoramiento de la condición humana y que soluciona los problemas desde un enfoque sistémico, esto significa asumir los problemas como partes de un sistema en el que los elementos se influyen unos a otros” (p. 37). Este enfoque sistémico está orientado en dos direcciones, una, en mantener y preservar la base ecológica de la habitabilidad, la otra, en aumentar la capacidad social para ampliar las opciones de adaptarnos al mundo en su permanente transformación. Para lograr esto las Naciones Unidas construyeron lo que ha sido denominado, *Las bases éticas del desarrollo sostenible* que fue construido y proclamado en la cumbre de la tierra en 1992 y que promulga 21 principios que posteriormente fueron plasmados en forma de metas de *Los objetivos del milenio*, brindando así instrumentalidad al marco ético.

Los Objetivos del milenio, se convirtieron en la agenda mundial y se encomendó a los gobiernos crear planes para el logro de los mismos, mandato que es formalizado por los países bajo la instrumentalidad de políticas públicas, de hecho, el diagnóstico policy muestra el proceso de cómo la agenda mundial fue la impulsora del diseño de la política pública de gestión integral de residuos sólidos, a través de mandatos constitucionales creados luego de la formalización de los objetivos del milenio.

Ahora bien, el concepto de desarrollo sostenible supone unas tareas más a los Estados, argumentando que cuentan con la capacidad para influir en conductas y coordinar las tareas que produzca resultados, primero, encomiendan hallar herramientas normativas adecuadas para motivar el cambio de conductas, segundo, realizar rendición de cuentas y diseñar e implementar medidas con la participación social (OECD, 2008).

Una formulación de política pública de gestión integral de residuos sólidos debe pues “sustentar la vida que está relacionada directamente con la calidad de vida de los seres humanos, equidad, justicia, ambientes saludables y, sobre todo, está relacionada con lo que los ciudadanos consideran como valioso a sus vidas y tiene razones para valorar, esto involucra, “armonizar, tres elementos, la eficiencia económica, la prudencia ecológica y la equidad social” (Freire, 2014, p. 7)

La sostenibilidad también es planteada como un atributo de los sistemas abiertos en interacción con el mundo externo, que pretende la preservación dinámica de la identidad del sistema en medio cambiante. Esto significa que la sostenibilidad no sólo tiene que ver con el futuro y el goce del presente sino con el desarrollo de habilidades sociales que nos hagan mejores seres humanos, entonces el desarrollo sostenible implica “un proceso de cambio direccional mediante el cual el sistema mejora de manera

sostenible a través del tiempo” (Gallopín, 2003, p. 3). La riqueza de este aporte está en llamar la atención sobre el aspecto de “mejorar continuamente” expresión que metafóricamente indica motivar al ser humano a la evolución consciente y estratégica de su ser y su constructo social.

Precisamente, formular una política pública en contextos de alta inestabilidad política, como es El Tambo, Cauca-Colombia, con existencia de un conflicto armado interno, presencia de grupos armados ilegales dentro del territorio, cultivos de uso ilícito, narcotráfico y minería ilegal, y aunado a esto, altos niveles de pobreza y vulnerabilidad social; implica tener en cuenta en primer lugar, armonizar los aspectos económicos, ecológicos y sociales, segundo, intentar expandir las libertades y capacidades de sus ciudadanos y tercero, integrar “el mejorar” como un aspecto propio del bienestar y la esperanza de vivir mejor.

1.3 Gestión integral de residuos sólidos

¿Qué líneas de acción y elementos constitutivos debería tener una política pública de gestión integral de residuos sólidos para que sea coherente con los principios del desarrollo humano y las consideraciones del desarrollo sostenible?

Existen dos dimensiones a considerar, primero, el carácter sostenible que debe tener la gestión integral de residuos sólidos, que para efectos de este trabajo es propuesto implementar a través del concepto de *desmaterialización*, entendida ésta como “los cambios en la gestión de los insumos materiales y productos de desecho de la economía” (Van Ewijk & Stegemann, 2016, 3). La segunda dimensión a considerar, es el carácter integral y/o multidimensional de la gestión integral de los residuos sólidos (Berrón, 2002).

En relación con el carácter sostenible que debe tener las políticas públicas de gestión integral de residuos sólidos, Van Ewijk & Stegemann (2016) introducen el concepto de desmaterialización como una estrategia, ésta mejora o completa la concepción de la filosofía del tratamiento jerarquizado de la gestión integral de residuos sólidos.

La desmaterialización es una concepción basada en el valor de los residuos sólidos afines a prácticas de recolección y tratamiento para la productividad de los recursos. La sostenibilidad desde esta perspectiva consiste en no socavar la capacidad de carga de la naturaleza, esto puede lograrse con la desmaterialización, que técnicamente consiste en la reducción en las entradas de material sólido y pérdidas del mismo en la salida; también tiene que ver con la reducción de residuos en la conversión de los desechos en materias primas, esto es reducción del material virgen, el procesamiento de materiales y fabricación de productos.

La aplicación de la estrategia de desmaterialización tiene una dimensión política, ya que la estrategia exige un desacoplamiento entre la producción sólida y la producción económica, esto requiere una conjugación de voluntades para transformar prácticas sociales y económicas. Al Estado, le corresponde fijar políticas restrictivas, reguladoras y transformadoras. En términos prácticos formular políticas públicas que tiendan a la desmaterialización como estrategia de sostenibilidad, exige contemplar enfoques multidisciplinarios desde dónde estudiar y generar soluciones.

Respecto a la dimensión integral que debe tener una formulación sobre gestión integral de residuos sólidos ha sido escogido el concepto de Berrón (2002) que explica que el tratamiento integral de la gestión de residuos sólidos debe realizarse de manera sistémica, además expresa que una política de gestión integral de residuos sólidos debe contemplar cinco puntos centrales, primero, la educación ambiental, segundo, la participación ciudadana, tercero, los aspectos jurídicos e institucionales, cuarto, la relación entre el desarrollo espacial de las ciudades y el manejo de residuos sólidos, quinto, las soluciones tecnológicas que sea posible implementar. Todos estos puntos compatibles con las premisas del desarrollo humano.

La educación ambiental, tiene que ver con “incorporar de manera consciente a la población” a realizar acciones tendientes a mejorar el medio ambiente, esto significa primero, tener la voluntad de agencia de los ciudadanos y segundo, infiere la cooperación del ciudadano, a través de la modificación de conductas denigrantes del medio ambiente, es decir, deconstruir imaginarios/representaciones en torno a las prácticas cotidianas amigas del medio ambiente.

La participación ciudadana, es brindar a la comunidad los medios y canales para participar activamente de las tareas que los incluye como responsables; este trabajo agrega que también debe brindarse la motivación y los incentivos ciudadanos para obtener la voluntad de agencia de los mismos, cuestión que en contextos de alta vulnerabilidad es un desafío, ya que existen altos niveles de desconfianza, y debilidad en lazos de cooperación y cooperatividad.

Los aspectos jurídicos e institucionales incluyen la modificación y/o estructuración del marco, tanto jurídico como institucional.

El componente de economía y medio ambiente enuncia obtener la voluntad Estatal de asignar financiación, mediante la creación de los instrumentos financieros para la sostenibilidad y fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos.

La relación entre desarrollo espacial de las ciudades y el manejo de residuos sólidos tiene que ver con la planeación del desarrollo urbano y las políticas de ordenamiento territorial, para efectos del presente trabajo, esto tiene que ver con el cumplimiento del principio de coordinación prointegralidad que deben tener las políticas públicas, además, significa que el diseño debe contemplar acciones que afecten la estructura institucional existente.

Respecto a las soluciones tecnológicas, el autor explica que hace referencia a implementar tecnologías acordes al contexto, es decir, condiciones económicas sociales y del entorno.

Por otra parte, Berrón (2002) explica que “en cuestión de políticas públicas hay dos tipos de medidas, las correctivas y las preventivas, la primera ligada a aspectos como la recolección y disposición final, y la segunda, centrada en la gestión preventiva de los residuos” (p. 53). Los tipos de medidas que hacen honor a una política integral de residuos sólidos deben incluir las dos, el enfoque preventivo que abarca etapas como reducir, reutilizar y reciclar; y la correctiva que recoge etapas como tratar y disponer, el primer tipo tiene como objetivo minimizar los volúmenes de residuos, el segundo tipo

tiene como propósito minimizar costos por tratamiento final y minimizar riesgos asociados a residuos generados.

También delinea las etapas para la adopción de una política de gestión integral de residuos sólidos, el autor declara que son necesarios cuatro pasos para acoger el diseño de la política para que ésta tenga la dinámica y sinergia necesaria para su implementación, estos son: primero, la consecución de las voluntades y agencias de los actores implicados; segundo, el establecimiento del objetivo de la política y la búsqueda de legitimidad e institucionalización; tercero, diseño de un sistema operativo adecuado que debe ser plasmado en un proyecto específico como sistema de aseo; cuarto, instaurar la política, a través de los instrumentos económicos, sociales, institucionales, administrativos y educativos.

A la gestión integral de residuos sólidos, la Gaceta Ecológica (2001) aporta el concepto de Manejo Ambientalmente Adecuado de los residuos sólidos, que complementa el enfoque sistémico de la gestión integral de residuos sólidos. Manejo Ambientalmente Adecuado de los residuos sólidos, (MMA) es un compendio organizado de principios, pasos metodológicos y técnicos para que el proceso de gestión de los residuos cumpla con la cualidad de ser integral. El mecanismo donde deben ser plasmados estos principios es el Sistema de Manejo Ambiental (SIMA).

Es así que, Manejo Ambientalmente Adecuado de los residuos sólidos (MMA) es considerado como un enfoque transversal, que recopila los principios y recomendaciones que estableció la agenda 21 en la cumbre de la tierra en 1992. Por consiguiente, debe manifestarse en el diseño de los componentes de la política pública y concretarse en el sistema de manejo ambiental Gaceta Ecológica (2001).

A continuación, son descritos los principios y recomendaciones:

Principio de reducción en la fuente: expresa que los esfuerzos en la gestión integral de los residuos sólidos deben estar centrados en minimizar la generación tanto en cantidad como el potencial que estos tengan de efectos adversos al medio ambiente.

Principio de inventario del ciclo de vida: manifiesta que los productos deben ser diseñados en pro de causar el mínimo daño al medio ambiente, intentado el ciclo, generación, uso, recuperación y disposición final.

Principio de precaución: al existir una pista, una señal, o sospecha así sea limitada de que existe liberación de algún tipo de sustancia, residuo o energía al medio ambiente, se debe adoptar de manera inmediata medidas preventivas.

Principio de control integral de la contaminación: recomienda que la gestión integral de los residuos sea realizada en un solo sitio con varios subsitios, esto con el fin de evitar la contaminación por transferencia de varios sitios.

Principio de estandarización: establece el requerimiento de crear normas de MAA en todas las fases y etapas de la gestión de residuos sólidos.

Principio de autosuficiencia: recomienda contar con toda la infraestructura suficiente para asegurar que la gestión de los residuos sea manejada de manera ambientalmente adecuada.

Principio de proximidad: explica que la cadena de la gestión integral de los residuos sólidos debe estar cerca de la fuente generadora, de modo que sea factible económica y técnicamente.

Principio de soberanía: la estructura general para la gestión de residuos sólidos debe ser creada de acuerdo al contexto nacional, departamental y municipal.

Principio quien contamina paga: promulga que quien sea responsable por consecuencia de contaminación paga.

Principio de participación pública: recomienda que los diseños de los sistemas de gestión integral de los residuos sólidos sean construidos con el conjunto de la ciudadanía.

La Gaceta Ecológica (2001) asegura que para que este enfoque sea asumido por los actores, deben desarrollar un ambiente favorable en términos institucionales, legales, técnicos y financieros, y estos a su vez deben primero, ser entendibles para todos los actores, segundo, reflejar los intereses de los distintos sectores de la sociedad, tercero, deben ser socializadas en todo el territorio, cuarto, debe ser fomentada la intersectorialidad a fin de generar sinergias, quinto, debe incentivar la prevención, la generación y la minimización de residuos.

De igual manera, es recomendado que deben ser desarrolladas acciones que fomenten cambios en los patrones de producción y hábitos de consumo, así como acciones que promuevan la innovación tecnológica tanto en el diseño de productos como en el tratamiento de los mismos, en otras palabras, sean gestionadas prácticas cotidianas denigrantes del medio ambiente, uno de los temas centrales de esta investigación.

Si bien, los principios son el enfoque del Manejo Ambientalmente Adecuado, este debe de estar plasmado en un Sistema de Manejo Integral Ambiental de Residuos Sólidos, éste a su vez debe contener:

Aspectos ambientales: establece los protocolos para, primero, identificación de emisiones de aire, aguas residuales, generación de residuos sólidos, fugas, derrames; esto en las distintas fases del proceso de GIRS; segundo, revisión de aspectos ambientales en términos de evaluación y consecuencias; tercero, registro de los aspectos ambientales, las medidas adoptadas y su seguimiento.

Aspectos Legales: establece que se debe, primero, desarrollar un procedimiento para mantener actualizada la información respecto a las disposiciones legales; segundo, tener acceso a las disposiciones regulatorias aplicables a gestión integral de residuos sólidos; tercero, designar de manera formal el personal que realice el seguimiento a las disposiciones legales.

Definición de políticas: implica las actividades de generación de mandatos y las acciones para legitimarlo e institucionalizarlo.

Documentación del Sistema de Manejo Integral Ambiental: debe crear un protocolo para el registro y control de la documentación del sistema y delegar el personal responsable, debe contener mínimamente, primero, un control operacional que contenga

la identificación de las operación consideradas prioritarias, los procedimientos para estas operaciones y la asignación de personal; segundo, una preparación y respuesta a emergencias, con la identificación de posibles escenarios, sus procedimientos y responsables, también debe tener un procedimiento para actualizar los protocolos de acción y diseñar un protocolo para ejercicios periódicos; tercero, hace parte de la documentación del Sistema de Manejo Ambiental unos protocolos de monitoreo y medición, estos deben identificar los parámetros para monitorear las áreas propensas a impactos ambientales y construir los parámetros de medición; cuarto, especificar los procedimientos para atender situaciones de no conformidad e incluir las acciones de tipo preventivo y correctivo y quinto, el Sistema de Manejo Ambiental debe tener una auditoria del mismo, aquí se registran los resultados de las auditorias y es asignado el personal responsable de su ejecución periódica.

Dentro del Sistema de Manejo Integral Ambiental de Residuos Sólidos debe estar formulado a su vez el Programa de Manejo Ambiental de Residuos (PMA), este es la brújula administrativa que es la encargada de definir los objetivos del Manejo ambientalmente adecuado y diseñar las acciones para cumplir las metas propuestas.

La Gaceta Ecológica (2001) explica que el Plan de Manejo Ambiental debe, primero, diseñar las acciones para alcanzar los objetivos, especificando cuándo, cómo y con qué recursos, los responsables de las distintas acciones e incluir los mecanismos para incorporar nuevas acciones y proyectos; segundo, establecer una estructura y responsabilidades, estableciendo una estructura administrativa, obteniendo asignación de recursos de nivel estatal, y asignando responsabilidades para asegurar la operatividad del sistema; tercero, el Plan de Manejo Ambiental debe tener un mecanismo de capacitación, concientización y generación de habilidades con las personas involucradas en todas las fases del proceso de la gestión integral de residuos sólidos ya que trabajar en contextos de alta inestabilidad política implica gestionar imaginarios/representaciones, por ejemplo de desconfianza en el Estado, que afecten en la implementación de la política pública y el éxito de la misma.

En esta sección han sido presentadas las consideraciones teórico referenciales tenidas en cuenta para analizar el proceso de formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo Cauca. Es concluido que la formulación de una política pública es un proceso político donde confluyen cantidad de intereses, las prácticas sociales dan cuenta de un proceso conflictivo, excluyente y jerarquizado, sin embargo, el paradigma de desarrollo humano propone abordar los procesos de formulación de una política pública desde una perspectiva humanística, centrada no en el valor del poder sino en la expansión de libertades reales para que los ciudadanos puedan llevar a cabo el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar, en el caso del proceso de formulación de la política pública en El Tambo, las personas deberían tener las capacidades para promover y alcanzar los funcionamientos que valoran respecto a la gestión integral de residuos sólidos.

También fue expuesto el concepto de desarrollo sostenible como el enfoque que debería guiar un proceso de formulación de políticas públicas que tienen que ver con el medio ambiente, la razón fundamental es que éste concepto considera el carácter interrelacional de los problemas sociales, es decir, acoge la perspectiva sistémica donde los fenómenos problemáticos sociales son entendidos no de forma específica sino como el resultado de muchas partes que confluyen, entendiendo así los problemas también he

propuesto la solución desde los mismos mediante un carácter integral. Esto tiene relación con la propuesta de acoger en la formulación de una política pública de gestión de residuos sólidos un enfoque integral que trabaje al mismo tiempo y sin jerarquías los aspectos ambientales/técnicos, sociales y económicos.

En el próximo capítulo son presentadas las consideraciones de la política pública mundial sobre la gestión integral de los residuos sólidos y los mecanismos de instrumentalización, su influencia sobre Colombia y los resultados de la implementación a nivel nacional y como ésta ha influenciado al municipio de El Tambo, Cauca.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES EN MATERIA AMBIENTAL Y DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

A continuación, son presentados los antecedentes de la gestión de los residuos sólidos desde las agendas mundiales y seguidamente, un panorama estadístico del estado de los residuos sólidos en la actualidad.

2.1. Panorama mundial, nacional y municipal de la gestión de residuos sólidos

Las naciones del mundo se dieron cuenta del deterioro del medio ambiente por primera vez cuando el 3 de diciembre de 1968 en la Asamblea General de la ONU se decidió convocar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano advirtiendo,

...la deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano...los efectos consiguientes en la condición del hombre, su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados (UNEP, 2015).

También se reconoció que las relaciones entre el hombre y su medio estaban experimentando profundas modificaciones como consecuencia de los progresos científicos y tecnológicos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, tuvo como eje fundamental la presentación de un informe científico que se conoce comúnmente como la conferencia de Estocolmo, donde se expusieron los diferentes tipos de degradaciones ambientales;

por primera vez se oficializó una ruptura en la capa de ozono, se informó la pérdida de masa glaciaria, es decir, de las reservas de agua dulce para el mundo, también se hizo visible el calentamiento de la tierra, consecuencia principalmente de los gases con efecto invernadero. El resultado de este informe es un plan de acción para el medio humano, un plan de acción de las políticas generales a seguir y una declaración de las Naciones Unidas para el medio ambiente (UNEP, 2015)

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) presentaron el informe Brundtland basado en un estudio de cuatro años que propuso el concepto de desarrollo sostenible. La comisión hace una invitación a crear una nueva economía y generar políticas que expandan y cuiden los recursos ambientales. La comisión dice que trae una urgente noticia basada en evidencia científica que también expresa que el tiempo se está acabando para comenzar un camino de daño irreparable al medio ambiente y por lo tanto al ser humano.

En 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, fue acordado que la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico eran fundamentales para lograr el desarrollo sostenible como resultado fue aprobado un programa de alcance mundial titulado Programa 21. La Conferencia de Río constituyó un hito importante que permitió establecer un nuevo plan de acción para el desarrollo sostenible.

En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes del mundo convinieron en establecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la

degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Estos objetivos y metas, que constituyen la esencia del programa mundial, se llaman ahora Objetivos de desarrollo del milenio.

Al culminar el plazo para el cumplimiento de los Objetivos de milenio, las Naciones Unidas (2016) expresan que

se ha generado el movimiento contra la pobreza más exitoso de la historia; la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015; respecto a la educación, la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria en las regiones en desarrollo ha alcanzado el 91% en 2015; la tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en más de la mitad, reduciéndose de 90 a 43 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos entre 1990 y 2015; más del 71% de los nacimientos en todo el mundo fueron atendidos en 2014 por personal de salud capacitado; en 2015, 91% de la población mundial utiliza una fuente de agua mejorada, en comparación al 76% en 1990 y la asistencia oficial para el desarrollo por parte de países desarrollados aumentó en un 66% en términos reales entre los años 2000 y 2014, alcanzando 135.200 millones de dólares.

Colombia no ha sido ajeno a la agenda mundial, bajo el COMPES⁴ 91/1995 y 140/2011, Colombia planteo las metas y estrategias de para el logro de los Objetivos de desarrollo del milenio. El informe sobre el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio de PNUD (2016) expresa que el balance de los ODM es en términos generales positivo para Colombia.

El país logró cumplir las metas de reducción de la pobreza fijadas para el 2015 con un año de anticipación. En 2014, la tasa de pobreza era de 28,5% y la de pobreza extrema 8,1%, es decir, la mitad de los niveles al inicio del siglo. Los niveles de asistencia escolar superan el 100% desde comienzos del milenio. Además, la participación de la mujer en los ámbitos político y laboral ha revelado importantes avances respecto a una década atrás; la mortalidad infantil se ha reducido a cerca de la mitad en los últimos 13 años, al tiempo que las muertes por causa del VIH/SIDA se han reducido; sin embargo, 1 de los 4 indicadores de avance asociados a la protección del medio ambiente no supera 70% de avance en las meta propuesta, coincidentalmente, es el indicador que tiene que ver con el acceso de la población a saneamiento básico adecuado (p. 3).

Las Naciones Unidas establecieron para el cumplimiento de los objetivos del milenio unas metas mesuradas tendientes a reducir no a eliminar la pobreza extrema y sus fenómenos sociales adyacentes. El panorama general expuesto es que las metas fueron alcanzadas, esto de ninguna manera supone la eliminación de los fenómenos tratados. Por consiguiente, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible del año 2015, los Estados miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Los ODS, también conocidos como Objetivos Mundiales, se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

⁴ El Estado Colombiano a través Consejo Nacional de Política Económica y Social, sentencia a través de los documentos CONPES los lineamientos de las Políticas públicas para la Republica de Colombia.

Colombia en gran medida cumplió las metas establecidas, adecuó sus políticas públicas para el cumplimiento de los ocho Objetivos de desarrollo del milenio. El séptimo Objetivo, asegurar un medio ambiente sano y seguro, en su indicador proporción de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuado, fue el único objetivo cuya meta no fue alcanzada, y está directamente vinculado con la gestión integral de residuos sólidos. El resultado de este indicador expresa que

la meta fue cumplida en un 72.4%, dicho de otro modo, la proporción de la población con acceso a alcantarillado es superior al 90% en zonas urbanas, pero en zonas rurales el dato de acceso a alcantarillado y soluciones alternativas no alcanza a llegar al 30% (PNUD, 2016, p. 41).

Al realizarse una revisión documental sobre los mecanismos utilizados por el Estado colombiano para la implementación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos es encontrado que ha diseñado e implementado mecanismos jurídicos, legales, técnico/económicos.

Se ha partido de reformas institucionales implementadas con la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994 donde fueron planteados los servicios públicos domiciliarios como un bien público, esto significa esfuerzos del Estado por:

...universalizar los servicios, con miras a garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, ampliar permanente de la cobertura mediante sistemas que compensasen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, prestación continua e ininterrumpida, libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante, mecanismos que garantizaran a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014, p. 7)

Como puede observarse, ésta planteó el marco conceptual y las líneas operativas de lo que es la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Esto propició la creación de un marco regulatorio y normativo que desde el Estado ha posibilitado los avances hasta el momento generados en el país. Puede a continuación observarse las acciones Estatales para implementar la política pública de gestión integral de residuos sólidos.

Tabla 1. Antecedentes política pública de gestión integral de residuos sólidos- Colombia

1993-2007	<ul style="list-style-type: none"> •Ley 99 de 1993 •Ley 142 de 1994 •Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, 1998 •Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico-RAS, 2000 •Decreto 1713 de 2002. - Establecimiento de los PGIRS como instrumento de gestión y planeación municipal. •Marco tarifario para el sector.
2008-2010	<ul style="list-style-type: none"> •CONPES 3530 de 2008. Lineamientos de Política para el Servicio Público de Aseo. •Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 (Ley 1151 de 2007); •Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico - PDA
2010-2014	<ul style="list-style-type: none"> •Plan de Desarrollo (Ley 1450 de 2011). •Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de agua y saneamiento. PAP-PDA •Actualización del Título F del RAS. Aseo Urbano. 2012. •Decreto 2981 de 2013 - Actualización del Decreto 1713/02 •Actualización de las metodologías para los PGIRS

Fuente: Datos tomados de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014, p. 14-15)

La **Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos** en 1998, determinó el plan guía respecto a la gestión en residuos sólidos; promovió las formas adecuadas de disposición final desde el desarrollo de programas y normas.

El **Decreto 838 de 2005** expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT estableció las especificaciones técnicas que se deben tener en cuenta para la implementación de los rellenos sanitarios.

La **Resolución 1390 del 2005** estableció las directrices para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios, esto brindó una herramienta a los municipios que facilitó la transición hacia formas adecuadas de disposición final, mientras lograban incluir la disposición final en rellenos debidamente licenciados por parte de la autoridad ambiental.

La **Resolución 1890 de 2011**, donde están descritas las alternativas para la disposición final de los residuos sólidos en municipios que fueron cerrados los rellenos a cielo abierto.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2002 a 2006** ejecutó el programa “Colombia sin botaderos a cielo abierto”, el objetivo fue establecer y utilizar sistemas de eliminación de residuos, mediante el tratamiento en rellenos sanitarios para implementar la disposición final controlada.

El **CONPES 3530 DE 2008**, en donde, se definieron los lineamientos de política y estrategias del Gobierno Nacional para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos y estableció un plan de acción para su implementación, fomentando, entre otros aspectos, prácticas sociales responsables de aprovechamiento y reciclaje.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014** (Ley 1450 de 2011) ratifica las medidas incluidas en el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 (Ley 1151 de 2007); mantiene el incentivo para los municipios donde ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional.

El **Contrato de Préstamo BID 1556/OC-CO** que apoyó a los Municipios en la elaboración del PGIRS, el cierre y clausura de botaderos a cielo abierto, la construcción de rellenos sanitarios y el fortalecimiento institucional para la prestación del servicio público de aseo.

El **Contrato de Préstamo BIRF 7742-CO**, dirigido a mejorar la calidad y la cobertura de los servicios de manejo integrado de residuos sólidos en Colombia. Respaldar el programa para el manejo de agua y de higiene adoptado a través del CONPES 3574 de 2009.

El **Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico–RAS 2000**, establece los criterios para el diseño, construcción, supervisión técnica, operación y mantenimiento de todos los sistemas sanitarios urbanos; incluye metodologías para calcular la población, la producción y demanda per cápita y los criterios para diseñar los sistemas de gestión de residuos en las áreas de transporte, estaciones de transferencia, incineración, rellenos sanitarios y residuos peligrosos.

La **Guía Ambiental para el Saneamiento y Cierre de Botaderos a Cielo Abierto**, 2002.

El **Programa de Agua y Saneamiento para la Prosperidad PAP-PDA** su objetivo es implementar esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico por departamentos.

El **Decreto 2981 de 2013** ajusta los componentes del servicio público de aseo y establece los lineamientos para su prestación.

Los anteriores documentos demuestran que el Estado colombiano operativiza la política de gestión integral de residuos sólidos básicamente desde un marco normativo/regulatorio, con un grupo de documentos jurídicos, legales, técnicos. No se evidencian mandatos administrativos de tipo económico.

Los lineamientos jurídicos y legales, legitiman la prestación de los servicios públicos domiciliarios como un servicio que debe ser universal y es considerado como bien público. Sin embargo, descentraliza la prestación de los servicios públicos domiciliarios, es decir, entrega a las entidades territoriales la autonomía y responsabilidad del proceso de prestación de servicios públicos domiciliarios, esto supone la responsabilidad económica de construir o rediseñar los planes integrales de gestión integral de residuos sólidos PIGRS, pero debido a la desigualdad de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación que existen entre las regiones, los municipios con menos desarrollo tipo El Tambo, Cauca, que está clasificado en sexta categoría, se ven perjudicados simplemente porque no tienen dinero con que costear un plan de gestión integral de residuos sólidos. Por ejemplo, el municipio de El Tambo, Cauca hasta el año 2016 no tiene disponibilidad presupuestaria para afrontar la construcción de un sitio de disposición final de residuos sólidos.

Los lineamientos técnicos diseñados por el Estado colombiano regulan según la normatividad internacional los procedimientos que deben llevarse a cabo para la gestión integral de residuos sólidos, sin embargo, los contenidos de estos se agotan en los procedimientos técnicos. Por ejemplo, el reglamento técnico básico Ras 2000, estableció todos los criterios jerárquicos de la gestión integral de los residuos sólidos en Colombia, sin embargo, éste no contempla ninguna metodología para incluir a la población en el proceso, cuestión que de hecho ha sido el punto crítico al momento de los municipios ubicar sus sitios de disposición final de residuos sólidos, es el caso de la capital del departamento del Cauca, Popayán que puede tener la factibilidad económica, y tener los recursos técnicos para cumplir con la norma pero la población boicoteó cada uno de los intentos de la municipalidad para ubicar un sitio de disposición final de residuos sólidos, la razón, el precario abordaje de la temática de residuos sólidos con la población, esto aunado a la desconfianza en la estatalidad impidió un adecuado desempeño de los recursos técnicos.

Como es explicado en la sección anterior, la perspectiva del desarrollo humano y el enfoque de gestión integral de residuos sólidos, suponen que en los componentes o procesos técnicos debe existir una atención específica para los ciudadanos, porque no solo son ellos quienes serán los beneficiarios directos sino porque es necesaria su cooperación, especialmente es sabido que es necesaria la capacidad de agencia de los ciudadanos para realizar una debida gestión de los residuos sólidos.

Por otro lado, el Estado colombiano ha decidido brindar apoyo económico a las entidades territoriales, pero a través de asistencia técnica contratada por la nación para las entidades territoriales. Los resultados esperados no han surtido efecto, por ejemplo, en el departamento de Cauca, fue por el gobierno colombiano una Consultoría para ejecutar labores de gerencia asesora encargada de adelantar las acciones y actividades técnicas, legales, financieras, administrativas y ambientales de apoyo a los actores vinculados al plan departamental para el manejo empresarial de los servicios públicos de agua y saneamiento- PDA- del departamento del Cauca. Finalizando el 2015, solo han

sido exitosamente implementados 1 de 30 Planes de gestión integral de residuos sólidos en el departamento del Cauca.

Así como los países miembros de las Naciones Unidas diseñaron una agenda y la instrumentalizaron a través de los objetivos del milenio, Colombia, como ha sido expuesto, diseñó unos mecanismos para implementar exitosamente su política de gestión integral de residuos sólidos, hasta el momento está en deuda en el cumplimiento de su meta planteada en los objetivos del milenio, un ejemplo claro de esto es el municipio de El Tambo, Cauca que tiene una cobertura de gestión de residuos sólidos del 2% en toda su base territorial aunque desde el año 2002 el municipio tenga elaborado su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, es decir, su política pública territorial y no tenga sanciones por incumplimiento normativo o técnico de la misma.

Y es que desde el 2002 mediante Decreto 1713 el Gobierno nacional estipuló los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos PEGIRS como

...un instrumento de planeación con objetivos, metas, programas, proyectos, y actividades, el cual debe contar con un plan financiero viable de ejecutar y garantizar el mejoramiento continuo del manejo integral de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional (Ministerio de Vivienda, 2016, p 10)

Además, a través del artículo 8 del mencionado documento otorgó la responsabilidad a las entidades territoriales de elaborar, implementar y actualizar los PGRS, desde ese momento el municipio de El Tambo, Cauca mediante contratación directa formuló el documento y sus posteriores actualizaciones.

A continuación, son mostradas las estadísticas generales de la agenda mundial, nacional y municipal al respecto.

2.2. Resultados de las políticas públicas de gestión integral de residuos sólidos

Hoy el mundo se encuentra más consciente de los retos a los que se enfrenta el futuro del ser humano, por esta razón se ha comenzado a trabajar sobre la gestión del medio ambiente. Organismos multilaterales como las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, movimientos civiles globales pugnan desde sus espacios por buscar un futuro medio ambiental sostenible. Es así que globalmente se están firmando protocolos en pro de cuidar el ambiente, los gobiernos plantean en sus planes de desarrollo estrategias para crear dinámicas ambientalmente sostenibles.

Aun así, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente UNEP (2010) en su reporte *¿SickWater?*, estima que

90% de todas las aguas residuales en los países en desarrollo se descargan sin tratamiento directamente a los ríos, lagos o los océanos. Estas descargas son parte de la razón por la cual las zonas muertas están creciendo rápidamente en los mares y océanos. En la actualidad se estima que 245.000 km² de los ecosistemas marinos se ven afectados con los impactos sobre la pesca, el sustento y la cadena alimentaria. También el clima está siendo afectado, las emisiones de metano, un poderoso gas de calentamiento global, y otro denominado óxido nitroso podría aumentar en un 50% y 25%, respectivamente, entre 1990 y 2020, debido a que la mitad de la población mundial vive en las ciudades, la mayoría de las cuales tienen una infraestructura inadecuada.

En cuanto a la gestión integral de residuos sólidos, la Organización Panamericana de la Salud (2010) expresa que

en los últimos ocho años han sido observados avances significativos en la gestión de residuos sólidos urbanos, específicamente en las etapas de cobertura del servicio, recolección y disposición final, la cobertura de disposición final adecuada pasó del 22,6 al 54,4% en el periodo 2000-2008, mientras la cobertura del servicio como barrido y recolección se situó en el 93%. El documento muestra que la cobertura universal la alcanzaron seis países entre ellos Colombia (p. 15).

En concordancia con lo expresado el municipio de El Tambo cuenta con cobertura urbana del 98,2%, sin embargo, 88% del total de la población del municipio no cuenta con alguna solución para la gestión integral de residuos sólidos (Alcaldía Municipal El Tambo Cauca, 2011).

Sin embargo, es explicado que otras áreas de la gestión de residuos sólidos como las relacionadas con reducción, recuperación y reciclaje de residuos son insuficientes; la región no ha avanzado en la etapa de recuperación, en actividades como compostaje, reciclado de materiales y tratamiento térmico de residuos con recuperación de energía, debido a esto “el aspecto quizá más preocupante es que la recuperación de costos sigue siendo sumamente baja y que los subsidios ascienden a casi el 50% de los costos reales” (Organización Panamericana de la salud, 2010, p. 15).

La prestación de servicios en los países de ALC no cuentan con un regulador designado, ni el marco legal para que desempeñe sus funciones, es decir, los gobiernos deberían regular las tasas y tarifas que se aplican en el sector de acuerdo con la calidad de servicio previamente establecida y regulada, la capacidad de pago de la población, el reconocimiento de la inversión realizada y proyectada, teniendo en cuenta los ingresos y gastos operativos que afronta el proveedor de los servicios, sin embargo, esto es dejado al sector privado.

La modalidad de prestación del servicio en ALC varía según la cantidad de población, en municipios pequeños la prestación es asumida por la municipalidad, en municipios grandes el servicio es asumido por contrato de servicios. Sin embargo, cuando las municipalidades asumen el servicio “la recuperación insuficiente de los costos y la falta de gestión basada en un sistema adecuado de contabilidad de costos son los obstáculos más críticos para alcanzar la autosostenibilidad de los servicios” (Organización Panamericana de la salud, 2010, p. 25). El municipio de El Tambo, Cauca, por ejemplo, desde un estudio limitado de costos y tarifas ha estipulado que los recaudos por el servicio de agua son transferidos a resguardar los costos de la disposición final de los residuos sólidos en sitio que no cumple con la normatividad vigente.

El informe especifica que la insuficiente recuperación de costos se debe a “un aspecto clave de la gestión financiera”, el 35% de los municipios no facturan la prestación del servicio sino un costo general estimado de 4.23US, que no alcanza a cubrir la recuperación del costo en un 47%. La forma en que es llevada a cabo esta cobranza es a través del impuesto predial con un 60,4%, un 13,7% de los municipios la realiza a través del servicio de agua potable y alcantarillado, mientras que el 18% prefieren enviar una cuenta periódica al usuario y solo un 7,9% envían la factura junto con la de electricidad.

Si bien la experiencia regional de las organizaciones participantes en la EVAL 2010 demuestra que aquellos municipios que realizan la cobranza mediante la

factura eléctrica son particularmente más eficientes en la cobranza, son muy pocos los municipios en la región que intentan replicar el modelo (Organización Panamericana de la Salud, 2010, p. 26).

La frecuencia de recolección es diaria para 45% de los latinoamericanos, 53% de la población recibe el servicio entre 2 y 5 veces por semana, y casi el 2% semanalmente.

El informe también estima que el porcentaje de residuos transferidos disminuyó entre 2002 y 2010 de 37,9 a 28,2% pero indica que el proceso de adopción de esquemas regionales impulsaría la transferencia de residuos en los municipios.

En este sentido, la modalidad de prestación del servicio en El Tambo, Cauca es a través de la municipalidad, la facturación es llevada a cabo a través del servicio de agua potable, el costo promedio estimado está en 8US, y la frecuencia de recolección es bisemanal. En línea con el informe, el municipio carece de etapa de transferencia y la etapa de recuperación es nula al igual que la etapa de separación.

En cuanto a saneamiento básico, específicamente acceso a agua potable y tratamiento de excretas, en América Latina las estadísticas indican que “en 2008 las fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable en zonas urbanas eran de 97,1%, y 79,9% en zonas rurales. Para la misma fecha en Colombia se estimaba que el acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable en zonas urbanas era de 99,1%, y 73% en zonas rurales” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009). Por su parte el municipio de El Tambo, Cauca, tiene un cubrimiento total de 9,7% de sistemas de acueducto con acceso a agua potable.

La proporción de población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas en zona urbana es del 86%, pero en la zona rural es de 54,9%. En 2008, las instalaciones de saneamiento en zonas urbanas en Colombia era 81% mientras el acceso a la zona rural era de un 55%. En el municipio de El Tambo la disposición de desechos líquidos, a través de sistemas de alcantarillado es deficiente, sólo la cabecera municipal cuenta con 98,7% de alcantarillado, y sólo el 2% de la zona rural alcanza una cobertura hasta del 85% (Alcaldía Municipal El Tambo Cauca, 2011).

Finalmente, se puede indicar que el municipio de El Tambo, Cauca, no presenta una producción compleja de residuos sólidos, el 60% son residuos que por sus características corresponden a residuos orgánicos, entre las unidades comerciales y las unidades de servicios no llega a ser 1TON/KG día; no presenta residuos industriales y por lo tanto, no presencia de residuos tóxicos.

Sin embargo, el municipio solamente presta el servicio de recolección y limpieza de basura en la cabecera municipal, es decir, el 85% del territorio no tiene gestión integral de residuos sólidos. En este sentido, las directrices de la política pública colombiana y sus productos operativos sobre gestión integral de residuos sólidos han sido ineficaces. Las acciones municipales encaminadas a la gestión integral de residuos sólidos han estado encaminadas únicamente a cerrar el botadero a cielo abierto.

Las autoridades municipales indican que una de las razones de que la política pública no haya dado resultados es que, el gobierno en la estrategia de descentralización administrativa y financiera, dejó a autonomía municipal la gestión de los residuos sólidos, capacidad con la que no cuenta el municipio.

Aun así, el municipio cumple con las formalidades exigidas por el Estado Colombiano, cuenta con el diseño de un Plan de Gestión Integral de Residuos sólidos, tiene un sitio para la disposición final de residuos sólidos, cuenta con un marco tarifario para el sector, entonces si cumple todas las formalidades que estipula el marco normativo/regulatorio, ¿por qué solamente tiene una cobertura del 5% en la gestión de residuos sólidos? ¿tiene algo que ver el proceso de formulación de la política pública que ha determinado la ineficaz implementación de la misma?. En el próximo capítulo es analizado el proceso de formulación de la política pública y su concordancia y coherencia con los contenidos de la misma.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO DE EL TAMBO CAUCA, AÑO 2008

El presente capítulo tiene por objeto analizar el proceso de formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos del municipio de El Tambo, Cauca. En este sentido, primero es brindando un panorama contextual del municipio, describiendo las dinámicas sociales, económicas y políticas; en segundo lugar, descrito el proceso de formulación de la política pública y analizado a la luz del marco teórico referencial el cual fue explicado en el primer capítulo, en tercer lugar, es revisado el contenido de la política pública observado las condiciones de coherencia, cohesión e integralidad respecto a las dinámicas de formulación.

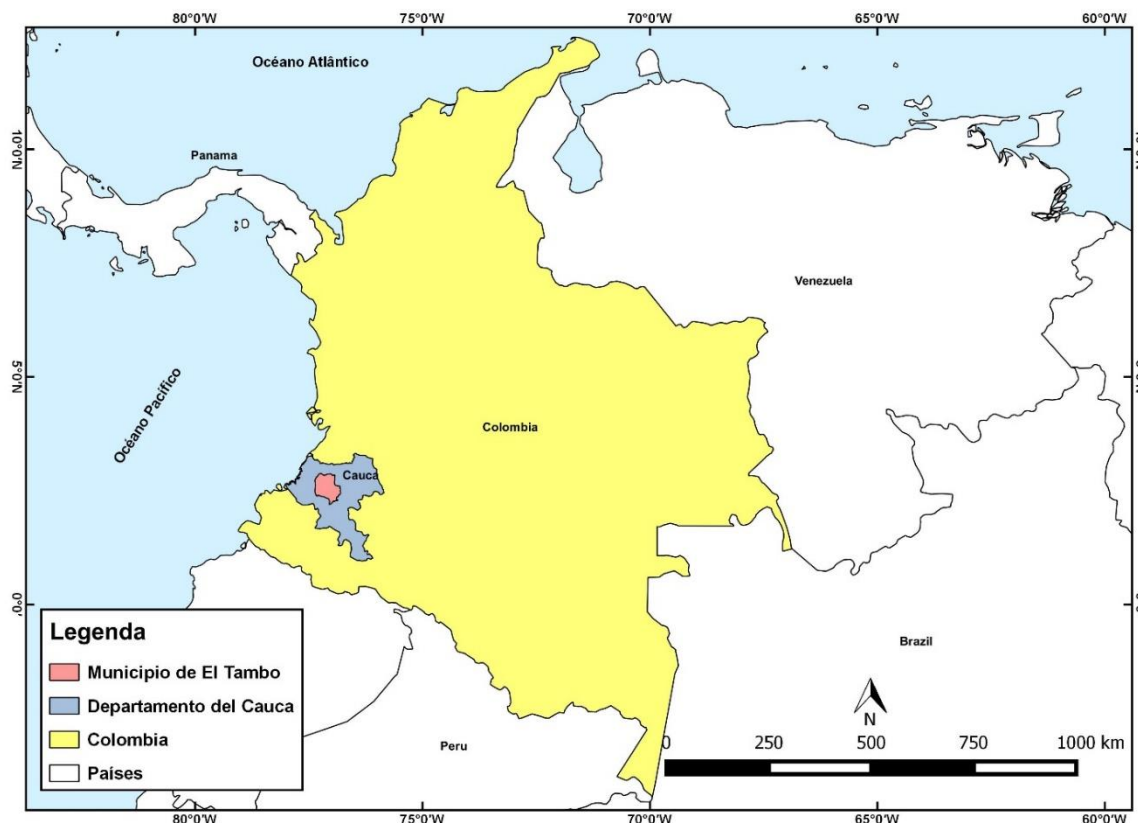
3.1 Caracterización del territorio

El municipio de El Tambo está localizado en el centro occidente del departamento del Cauca, este a su vez esta está ubicado en la zona pacífica de Colombia; la cabecera municipal de El Tambo, Cauca dista 33 kilómetros de Popayán, su capital.

El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de El Tambo, Cauca indica que el municipio tiene una extensión de 2.840.05 Km² donde están ubicados 20 corregimientos y 216 veredas, divididos en tres (3) zonas o regiones, primero, Alto Cauca, segundo, Río Patía y tercero, Río Micay. El área urbana está integrada por 19 barrios (Alcaldía Municipal El Tambo Cauca , 2011).

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2010), algunos corregimientos tienen calidad de Núcleos Urbanos por contar con acceso a servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, vías pavimentadas, equipamiento, estos representan el 6% de la ruralidad en el municipio, es decir, el 94% de las veredas del municipio carecen de uno o más servicios básicos domiciliarios (p. 107).

Mapa 1. Ubicación de El Tambo, Cauca



Fuente: ESRI. Data and Maps for ArcGIS. Redlands, USA: 2013, Editado en Fundaj/CIEg; Brasil, 2015

El total de la población es de 52.514 habitantes, donde el 51% son hombres y 49% mujeres, la población tiene presencia de tres tipos de ascendencias 85% mestiza, 5.3% afrodescendiente y 9.2% indígena. El 85% de su población está ubicada en asentamientos rurales. El 98% de la población vive en casas, el 97.2% de estos manifiesta no tener una actividad económica, cada vivienda tiene aproximadamente 3.9 habitantes. (DANE, 2015)

Las tasas de alfabetismo tanto en la cabecera municipal como en la ruralidad alcanzan el 80%; sin embargo, sólo el 0,6% de su población total alcanza un grado profesional en su educación. Según, la Alcaldía Municipal El Tambo Cauca (2011) “el 71% de la población se ocupa en labores agrícolas, la población económicamente activa es de 22.534 habitantes y 50.647 tambeños pertenecen a los niveles I y II del SIBEN” (p. 9), esto significa que 97% de la población presenta o está por debajo de la línea de pobreza, demostrando que las condiciones de las familias evidencian bajos niveles de vida.

El municipio de El Tambo, Cauca, a nivel demográfico presenta un grado de urbanización bajo, solo el 6% de su población está asentada en territorio urbano y los asentamientos rurales no superan las 4.000 personas. Por las características morfológicas del territorio existe diversidad de índices respecto a la densidad poblacional entre las regiones, los corregimientos más poblados están ubicados en las regiones del Río Patía y Alto Cauca, también en estas zonas están concentrados los llamados núcleos urbanos.

Los corregimientos menos densos tienen un promedio de 6 Habs/ha paradójicamente, son los territorios más extensos; los territorios más densos y de menor extensión, presentan densidades superiores a los 100 Habs/ha, así lo presenta la Alcaldía Municipal El Tambo Cauca (2011). Este desequilibrio en densidad poblacional y posterior acceso a bienes públicos estaría determinado por la geología complicada en términos de accesibilidad.

La Alcaldía Municipal El Tambo Cauca (2011) a través del PBOT El Tambo 2011-2015, brinda una serie de estadísticas que evidencian el estado de saneamiento básico del municipio. En cuanto a el goce de servicios públicos domiciliarios el 76% tiene acceso a energía eléctrica, debe tenerse en cuenta que este servicio es implementado y prestado por la empresa privada. El 29% tiene acceso a servicio de agua, mientras que un 13.4% tiene servicio de alcantarillado y un 2% tiene servicio de gestión integral de residuos sólidos. La cobertura de sistemas de acueducto es de 60%, 13 de los 20 corregimientos reportan una cobertura del 100% en acueducto, los corregimientos ubicados en las regiones de Alto Cauca y Río Patía alcanzan hasta un 70% en su cobertura interna. Sin embargo, solo el 9,7% de la totalidad de corregimientos y regiones tiene acceso a agua potable.

La disposición de desechos líquidos a través de sistemas de alcantarillado es deficiente, sólo la cabecera municipal cuenta con 98,7% de alcantarillado, en algunos núcleos urbanos la cobertura alcanza hasta el 85%.

La disposición de desechos sólidos por el sistema de recolección sólo es usada en la cabecera municipal, en años anteriores dentro del municipio existía un sitio de disposición final de desechos, sin embargo, en el año 2010, este fue cerrado por la administración municipal; estudios no publicados por la administración muestran, contaminación por lixiviados en fuentes hídricas cercanas. Actualmente, la prestación del servicio de la gestión integral de residuos sólidos está en manos públicas, el prestador y administrador del servicio es la municipalidad.

Lo anterior, expresa una debilidad generalizada del municipio en términos de prestación de servicios públicos domiciliarios y, sin embargo, como será mostrado más adelante en términos protocolarios el municipio cumple con los mandatos Estatales a nivel de protocolos técnicos y normatividad vigente, entonces, ¿cuáles son las razones de porqué el municipio no ha podido suplir la necesidad de la gestión integral de residuos sólidos? ¿Tendría el proceso de formulación de la política pública que ver con esto?.

En términos de recursividad dialógica, el municipio tiene esta serie de problemas porque no cuenta con una estructura económica funcional. El Tambo desde el punto de vista de su vocación económica es un municipio eminentemente agrícola, siendo consecuente con la distribución poblacional entre rural (85%) y urbana (12%). Su economía está soportada por producción legal e ilegal, la primera de orden con producción cafetera y cultivos menores de caña panelera, maíz, fríjol, lulo, chontaduro, yuca, fique, entre otros de menor importancia. La segunda, está dirigida a la explotación ilegal del oro y la siembra y tratamiento de Coca, ésta última siendo el flujo de dinero que se mueve en el municipio.

De acuerdo con el Programa Agropecuario Municipal (PAM) de 1994, los cultivos agrícolas, con excepción del café, se desarrollan con deficientes tecnologías y prácticas de manejo que inciden en la baja producción por hectárea, además la producción

se genera en zonas marginadas y alejadas que no cuentan con una eficiente estructura de transporte y vías, de tal forma, que afectan el abastecimiento regular de los mercados locales y regionales.

Cabe resaltar que la presencia de cultivos ilícitos se da a largo y ancho de las tres regiones del municipio, se ha identificado que, debido a la compleja distribución espacial de los asentamientos humanos y la dificultad de acceso a ellos, en estos territorios no existe una adecuada movilidad de factores productivos. Sin duda, ese desigual desarrollo entre regiones es debido a limitantes de infraestructura física (carreteras) y de asistencia técnica, esto define la tendencia y especialización de la producción ilegal.

Lo anterior contrasta con la riqueza ambiental que posee el municipio, el potencial agrícola y la amenaza del mismo por las actividades ilegales extracción éste posee tres pisos térmicos: Clima frío - mayor a 1.900 m.s.n.m. el cual representa un 20,42% del área total. Medio - está entre los 1.400 a 1.900 m.s.n.m., y representa un 45,52% del área total. Cálido - menor a los 1.400 m.s.n.m., y representa un 34,05% del área total del municipio. Las (3) grandes regiones: Río Patía, Alto Cauca y Río Micay, están marcadas por tres grandes afluentes: Río Patía, Río Micay y Río Sucio, de estos derivan demás ríos y quebradas.

La región Alto Cauca tiene una extensión de 44.674 Km², está caracterizado por tener un relieve quebrado con elementos volcánicos procedentes de la cordillera central, cuenta con tres afluentes lo que hace esta zona apta para uso forestal y agrícola, de hecho, esta zona tiene 8.353 hectáreas sembradas. La región de Río Micay tiene una extensión de 1.622,37 Km², está caracterizada por ser bosque montañoso con vertientes húmedas y amplia cobertura vegetal, con prominentes hondonadas hídricas, que funden tres cuencas hídricas, por su relieve selvático y acceso limitado, es la zona con más alta presencia de cultivos de uso ilícito, y aunque no se tienen estimaciones la degradación de selva virgen según con las muestras satelitales de cultivos ilícitos tiende a ser de alto espectro. La región de Río Patía, cuenta con una extensión de 770,97 Km² presenta tierras generalmente de poca elevación con tendencia de terreno pedregoso y seco, sin embargo, los afluentes de sus dos ríos principales Quilcacé y Timbío aportan el 70% de la humedad relativa del terreno.

A nivel hidrográfico se puede decir que el municipio de El Tambo, Cauca, cuenta en cada región con al menos tres fuentes hidrográficas que bañan sus territorios de una humedad relativa que permite una amplia gama de riqueza biodiversa. Los caudales son relativamente estables salvo los meses de verano que es donde existe menor precipitación.

Las zonas de vida en el municipio de El Tambo alcanzan 2.840,05 km², esto coincide con la totalidad de la extensión del territorio del municipio, esto significa que el municipio en su totalidad es una gran zona de vida, lo que demuestra su gran capacidad biodiversa y potencial de desarrollo humano.

Por otra parte, dentro del municipio existe el Parque Nacional Natural Munchique con una extensión de 45.000 hectáreas, este ha sido escogido como reserva, ya que tiene 14 especies de aves en vía de extinción, además de ser importante sumidero de dióxido de carbono.

Los usos actuales de suelo y la cobertura vegetal han sido descritos en el PBOT del municipio de El Tambo 2011-2015, es indicado que la región Río Micay, debido a su riqueza selvática tiene gran potencial para la conservación, y tierras para la recuperación pensando en estimulación de evolución natural, sin embargo, como fue dicho anteriormente este territorio está siendo usado para siembra de cultivo de uso ilícito. La región Alto Cauca, indica el documento, tiene gran potencial para uso de tierras cultivables y bosques productores protectores, la región de Río Patía, tiene potencial para tierras cultivables y tierras de recuperación con cultivos forrajeros y pastos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la geología estructural de las tres regiones constituye depresiones tectónicas asimétricas y limitadas, esto significa que el acceso y uso de los terrenos se ven restringidos por su morfología, ésta es la principal dificultad para la construcción de carreteras y para la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Por otra parte, su geología permite la explotación de carbón extraído de manera rudimentaria en las zonas de Río Sucio, Baraya y en la región de El Hoyo, al sur del municipio; es manifestado también que hay presencia de minerales como el azufre, caliza, caolín y bauxita, no explotados por su bajo rendimiento económico, el mineral Metálico que más es explotado es el Oro, está presente en dos (2) de las cuatro (4) regiones del municipio, Río Patía y Región Micay. La extracción es realizada de manera ilegal con maquinaria pesada.

Aunque no existen estudios sobre las tasas ilegales de extracción de Oro, es conocido que el municipio está ubicado sobre el llamado “distrito minero El Tambo – Dovio”, caracterizado por yacimientos auríferos asociados a la actividad ígnea en la cordillera Central, en el departamento del Valle del Cauca y a acumulaciones sedimentarias en las vertientes de la cordillera Occidental.

Es de conocimiento público que la extracción del mineral es realizada artesanalmente con maquinaria pesada y administrada por los grupos armados ubicados en el territorio. En la actualidad la minería del carbón y el oro ya está generando impactos ambientales. Existen igualmente, explotaciones menores de canteras de arena, grava y arcilla que sirven para la construcción, no existen estadísticas sobre el porcentaje que representa para la economía del municipio, es la única fuente que es realizada de manera legal.

Como es observado más del 95% del territorio del Tambo Cauca es considerado como zona viva, ésta es una fortaleza que puede generar desarrollo sostenible. De hecho, en la década de los 80 El Tambo Cauca era considerado como “La despensa agrícola del Cauca”, sin embargo, por la falta de intervención Estatal, la alta inestabilidad desatada en la década de los 90 y el posterior desarrollo del narcotráfico en la zona a partir de la década del 2000, hubo un tránsito de la producción agrícola a la producción de Coca. Hoy en día como ha sido mostrado no solo hubo un estancamiento de la actividad agrícola sino también una amenaza generalizada a la riqueza ambiental.

Sin embargo, a pesar de su precaria estructura socio económica, El Tambo Cauca es un municipio con un alto desarrollo político/administrativo, éste cumple con los mandatos orgánicos constitucionales, cuenta con una estructura legislativa, ejecutiva y judicial. La primera, representada por el consejo municipal encargado de autorizar las partidas presupuestales del municipio, la segunda, representada por la alcaldía municipal y sus distintas secretarías, y la tercera, representada por la fiscalía municipal.

Además, el ejercicio de la ciudadanía está fundamentado en el ejercicio básico del voto, la cultura de la participación histórica y culturalmente es realizada desde la relación burocrática a través de los partidos políticos. El 97% del municipio de El Tambo vota a candidatos del partido liberal, esto es plasmado, tanto a vacantes municipales, como al consejo, que está compuesto por un arrollador 93% del partido liberal.

El ejercicio de la ciudadanía y la participación en relación a los beneficios estatales tiene una estructura identificada, si una vereda o corregimiento quiere algún tipo de servicio particular o colectivo, el líder dialoga con el concejal del sector, a su vez éste lo gestiona con el alcalde, si llegara este concejal a estar por fuera de la esfera del partido político de turno, la gestión tiene altas posibilidades de ser nula. El mismo tratamiento es para los favores particulares.

El papel de los líderes está relacionado directamente con el concejal y la proporción de su poder es directamente proporcional con los votos que logre en su comunidad.

Lo mismo ocurre con planes, programas y proyectos sociales, estos tienen 100% una carga burocrática, tanto en la consecución como en la ejecución del mismo.

Paralelo a esta dinámica tradicional, en los últimos años ha surgido un movimiento alternativo en todo el sentido de la palabra, sus voceros, representantes y líderes piensan y actúan desde una visión de mundo más eco organizativa, de hecho, muchas de las organizaciones sociales del municipio están formadas por este tipo de cosmovisión y personas.

Desde los datos aportados en esta investigación El Tambo, Cauca, cuenta con diversidad de actores sociales y políticos, existen diversos tipos: organizados, legales, legítimos y no legales, todos influyen desde sus particulares formas de expresión la agenda política y social de municipio, creando entre sí, una amalgama de tensiones y dinámicas que constituyen el tejido social.

La participación ciudadana entonces está caracterizada por diversidad de voces que, partiendo desde sus intereses, conforman los actores que tienen potencial transformador en el territorio.

A continuación, se presenta una clasificación de actores.

Actores legalmente organizados

El levantamiento de información evidencia diecisiete (17) organizaciones sociales para el sector agrónomo. Están distribuidas en las cuatro regiones que tiene el municipio de El Tambo, sin embargo, todas tienen algún tipo de incidencia en la cabecera municipal.

Organizaciones De Jóvenes

- Corporación Casa de la Juventud: desde el 1995 agrupa jóvenes de las distintas regiones, diseña e implementa proyectos sociales.
- Club de Ciclomontañismo El Tambo Extremo.

Organizaciones de víctimas del Conflicto Armado

- Asociación de desplazados Nuevo Futuro del Cauca: Participa activamente en las mesas municipales y departamentales de víctimas.
- ASODESTABO: Asociación de desplazados de El Tambo, Cauca.

Organizaciones ambientales y de cultura

- Salazar
- Corporación amigos del Obelisco: Dirigida a la preservación de patrimonios históricos del municipio.
- Corporación Maestra Vida: Centro de enseñanza para el arte, la cultura y el cuidado del medio ambiente.
- Corporación Yancala: Desde del desarrollo de proyectos sociales crea espacios de recreación y cultura.
- Scout: Agrupa niños, jóvenes y adultos de la cabecera municipal y veredas aledañas en actividades educativas y recreativas, además impulsa actividades culturales en el municipio.

Organizaciones de mujeres.

- AMACA: Asociación de mujeres productoras de Café, mujeres cabezas de familias productoras de café, con influencia en la región de Alto Cauca.
- Asociación de mujeres emprendedoras del Puente del Río Timbío: mujeres con proyectos productivos de pequeño alcance en la región de Río Patía.
- AMUT: Asociación de mujeres trabajadoras, con influencia a nivel nacional, hacen parte de los espacios formales de reformas al espacio agrario.
- Asociación de mujeres de Uribe: Organización dedicada a impulsar acciones para la defensa de los DH en la región Alto Cauca.

Organizaciones de agricultores

- AGROSOLIDARIA: Federación de prosumidores agroecológicos de El Tambo, Cauca, organización que agrupa la cadena comercial del municipio, sembradores, consumidores, comercializadores, creada en 2010, con el propósito de sustentar una económica solidaria en el municipio, agrupa a 20 gremios agrónomos del municipio. tienen influencia en las cuatro regiones.
- ASADEH: Asociación de familias agropecuarias y Desarrollo Humano, su zona de influencia es la región de Río Patía, está constituida la organización por familias que siembran orgánicamente sus productos.
- APAZ: Asociación de productores de Cacao y Chontaduro, zona de influencia Río Patía
- APRAT: Asociación de productores de aguacate, zona de influencia Alto Cauca.
- ASPROCOFITAMBO: Asociación de productores de Fique, influencia Alto Cauca.
- ASOPROECO: Asociación de productores de Café Ecológico.

Actores legítimos no organizados

- Jóvenes jugadores de Fútbol: de manera informal han propuesto en la agenda municipal la generación de espacios recreación, esparcimiento y educación para el deporte.
- Grupo ambiental del colegio Liborio Mejía: Grupo de maestros y profesores que tiene como proyecto institucional la experimentación del uso de residuos orgánicos, han estado presentes en la discusión sobre el manejo de los residuos

sólidos del municipio, grupo presente en la creación de la agenda mundial para el medio ambiente RIO 2008.

- Iglesias católicas y Pentecostales: Activan movilización social de sus feligreses.
- Comerciantes contribuidores de impuestos: participan en la planeación de las fiestas municipales.
- Comerciantes NO contribuidores de impuestos: participan en la acomodación del espacio público.
- TRANSTAMBO: Es la empresa más grande del municipio, presta el servicio de transporte intermunicipal. Participa en la acomodación del espacio público, con influencia en la administración municipal.
- MOTO RATONES: transportadores informales de público en moto, participan en la acomodación del espacio público.

Actores no legales

- FARC: grupo armado ilegal, administra las mayores fuentes de ingreso del municipio Coca y explotación ilegal del Oro.
- ELN: Grupo armado ilegal, influencia histórica en procesos sociales, ejemplo de esto la obstaculización de explotación minera de AngloGold Ashanti en 2011.

De la anterior información es posible analizar que primero, existen en el municipio diversidad de actores, cada uno con unos intereses particulares; segundo, aunque es un municipio de categoría sexta tiene un alto número de organizaciones sociales que aunque pequeñas, conforman el tejido social municipal y movilizan sus círculos de influencia; tercero, el género femenino, está presente como impulsor de actividades organizativas, se presenta entonces como un actor importante en la construcción de la agenda pública; cuarto, los actores legítimos no organizados, modifican el espacio urbano del municipio; quinto, existen actores no legales que influyen todos los campos estructurales sociales del municipio, sexto, aunque la agricultura no representa por el momento ingresos para el municipio, en este campo, está presente el mayor capital social del municipio.

Ahora bien, las relaciones con el Estado son primero, de oposición y segundo, de ejercer una participación alternativa, en el caso de la problemática de la gestión integral de residuos sólidos, el grupo de discusión expuso que casi el 50% de estos grupos organizados estuvieron presentes en la discusión, específicamente en las reflexiones sobre la ubicación del sitio de disposición final de residuos sólidos.

Este sector alternativo fue el que propuso y buscó la financiación de los llamados diálogos al problema ambiental de las basuras, esto respecto a la inexistencia de un sitio para la disposición final de residuos sólidos, su propuesta era la construcción de un sitio sólo para el tratamiento de material orgánico y el resto de compuesto un tratamiento de mampostería, finalmente, la idea no tuvo impacto político, aunque si social.

Ahora bien, El municipio de El Tambo, no es ajeno a una problemática nacional, la producción de narcóticos. Históricamente el mayor productor y traficante de cocaína ha sido Colombia, el Informe mundial de las drogas 2012 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, indica que “la fabricación mundial de cocaína registró una disminución general a raíz de un notable descenso de la fabricación de esa droga en Colombia durante el quinquenio 2006-2010. Eso muestra el peso de Colombia como productor” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012, p. 9).

De igual manera, el Informe Colombia: Monitoreo de cultivos de Coca 2012, realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, reveló que la mayor parte del área cultivada con coca en el país se concentra en ocho departamentos, los cuales suman el 77%: Nariño, Cauca, Guaviare, Antioquia, Putumayo, Córdoba, Bolívar y Chocó (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012).

Coincidentalmente, algunos de estos departamentos hacen parte de la zona pacífica colombiana, la zona, según del Departamento Nacional de Planeación, con mayores índices de pobreza, altas tasas de necesidades básicas insatisfechas, los mayores índices de analfabetismo y atraso en términos de infraestructura y bienes públicos, sumado esto a la débil capacidad Estatal.

El informe también revela que en esta zona los cultivos son cada vez menos concentrados y se encuentran en territorios alejados, como la región Río Micay. Esta nueva dinámica ha aumentado la tala y deforestación (35% de los cultivos se instaló en zonas de bosque), lo cual amenaza zonas de alta concentración de biodiversidad como la del Pacífico colombiano.

El Cauca hace parte de esta franja, y el municipio de El Tambo, Cauca, no es ajeno a esta dinámica, de hecho, según el censo, “estadísticas municipales cultivos de coca 2013” del proyecto SIMCI II de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, el municipio de El Tambo, Cauca, tiene el 39% de sus área total, sembrada con cultivos ilícitos, su ubicación lo convierte en un corredor de movilidad que comunica la zona de montaña alta con la llanura de la costa pacífica al occidente del departamento. Su importancia para los grupos armados ilegales cobró especial relevancia a partir de la década de los 90 cuando despegó el negocio del narcotráfico por rutas marinas del Océano Pacífico hacia Centroamérica (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013).

Según el presente informe, los cuatro municipios del departamento del Cauca que tienen mayor índice de cultivos están precisamente bordeando la Costa Pacífica, Guapi, Timbiquí, López de Micay, El Tambo, sin embargo,

este último sobrepasa hasta en un 50% a sus vecinos municipales, la principal razón, las mayores fuentes de explotación ilegal del oro están en Guapi, Timbiquí y López de Micay, la segunda razón, es que el Tambo cuenta con pisos térmicos más aptos para el cultivo a diferencia de los otros tres municipios que sus pisos son más manglares (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013, p. 46-54).

Es preciso indicar que esta actividad de los cultivos ilícitos dentro del municipio de El Tambo está ubicada en un 90% en la región de Río Micay el 10% restante está entre Alto Cauca y Río Patía.

Por otro lado, en los últimos años, ha habido un aumento considerado de la explotación ilegal del oro en todo el país. Según, el observatorio de las industrias extractivas en Colombia, informe “el sector extractivo en Colombia”, el municipio de El Tambo pertenece al distrito minero aurífero El Tambo – Dovio, que comprende municipios del centro y sur del departamento del Valle, y del norte y centro del departamento del Cauca, en los cuales la extracción minera es una actividad económica

representativa. Los yacimientos auríferos localizados en este distrito están asociados a la actividad ígnea en la cordillera Central en el departamento del Valle del Cauca y a acumulaciones sedimentarias en las vertientes de la cordillera Occidental en ambos departamentos. La producción de oro del municipio de El Tambo es la cuarta más importante del distrito, con un volumen anual del orden de 100 kg. (Ministerio de Minas y Energía, 2005)

Estos dos fenómenos, droga y oro, están ligados de manera directa con grupos armados ilegales, los intereses y motivaciones de esta relación están ligados a dominio sobre el territorio, sustento económico de las actividades militares ilegales y el sostenimiento de una filosofía político-ideológica.

Sin embargo, en algunos casos, el narcotráfico se convierte en otro actor como parte de la trama de actores armados ilegales presentes en varias zonas del municipio. Este actor se identifica como un fenómeno socio-económico, que ha afectado la vida del municipio, y que es un protagonista con acción sobre el territorio y que según sus intereses establece alianzas tanto con la guerrilla como con otros actores del ámbito local.

Los actores ilegales referenciados tienen diferentes estructuras de poder dentro del territorio, combinan diversas formas de poder, económico, seguridad privada y reconocimiento político, esto para proyectarse como actor decisivo y/o de reconocimiento que tenga influencia en los distintos ámbitos de la vida social municipal.

Al explorar las estrategias y las modalidades de acción empleadas por los grupos armados, en relación con sus intereses económicos e ideológico/políticos, es identificado que el control territorial es un objetivo buscado. Este es llevado a cabo a través del control de la movilidad terrestre y fluvial tanto de personas como de mercancías, esto tiene como consecuencia la determinación, la regulación, el uso y usufructo de los suelos y su producción, en algunos casos como la coca y la explotación minera llegan tener bajo control toda la cadena de producción.

El artículo Territorio, Conflicto y Gestión Pública de la Fundación Foro Nacional por Colombia (2008) explica que el control territorial también implica "...reglamentar los comportamientos y patrones socio-culturales (tipo de personas aceptadas, conductas sociales, entre otras)" (p.46). Las actividades a las que recurren para lograr esto son de diversas categorías, desde propuestas económicas/productivas para la población hasta la intimidación y el amedrentamiento que van desde llamados de atención y desalojo hasta masacres.

Los efectos que esto ha causado a la subjetividad individual y de la comunidad, se reflejan en las dinámicas personales, familiares y sociales, las observaciones realizadas por corporaciones como El Centro de Memoria Historia (2016) dan cuenta que "...la población sufre la desestructuración brusca de la vida cotidiana, por ausencia de casi todos los referentes habituales, y la inseguridad absoluta sobre el futuro. El trabajo, el hábitat, los amigos, la familia, incluso la integridad física y la vida se tornan, por la posibilidad de su pérdida, en frágiles e inciertos" (p. 1). Las consecuencias sociales son primero, la destrucción drástica de los lazos de confianza del Estado, segundo, la destrucción de la confianza en el mundo como hogar de bienestar, tercero, la desvalorización de conductas cooperativas y de solidaridad.

Esto hace referencia directa a subjetividades, significaciones y perspectivas, que en términos psicosociales pueden determinarse como daños al proyecto de vida o daño existencial, transformaciones y daños en las identidades, transformaciones y daños en la autonomía, transformaciones y daños al empoderamiento, daños psicosomáticos y daños colectivos o daños socioculturales (Bello, 2009). Básicamente esto repercute en conductas de violencia y en generación de una espiral de la misma, es común observar conductas violentas en la resolución de conflictos.

Igualmente, el flujo abundante de dinero ilícito, en un territorio donde ni siquiera existe energía o servicios de agua potable o alcantarillado, o espacios para el esparcimiento, ha creado conductas como el uso desbordado del alcohol, esto como único medio de recreación. Pero tal vez el mayor daño causado en la población de todo el municipio es la creación de imaginarios y representaciones sobre el trabajo, la legitimación de conductas violentas, la legitimación de la fuerza como medio para alcanzar propósitos, el imaginario en la juventud del trabajo fácil, y la supremacía del más avispa⁵ así como una desconfianza generalizada en el Estado.

Como puede observarse el municipio de El Tambo, Cauca, presenta un contexto socio político lleno de diversidad, contradicciones y paradojas, por una parte, tenemos un conflicto armado con una capacidad Estatal que agudiza el conflicto pero contradictoriamente, el municipio cuenta con un tejido amplio de organizaciones sociales muy diverso, cada una de estas organizaciones con un componente político muy fuerte, todas éstas buscan participar de la agenda pública e impactar sus particulares realidades.

Sin embargo, el fenómeno de la participación social pareciera no verse reflejado en la agenda gubernamental, el municipio presenta como fue demostrado anteriormente altos niveles de pobreza y baja accesibilidad a los bienes y servicios públicos.

Esto presenta una serie de interrogantes al momento de formular, en este contexto, una política pública, ¿Cuál es el fenómeno que impide que la participación ciudadana esté siendo ineficaz?, ¿El conflicto armado tiene alguna influencia en esta situación?, ¿Cuáles son las dinámicas dialógicas entre la institucionalidad y los actores sociales al momento de construir la agenda pública, en un contexto tan complejo como éste?

Esto significa que formular una política pública en este contexto implica, primeramente, reconocer que existen muchos fenómenos desconocidos al facilitador y que aun así la formulación deberá acomodarse a las dinámicas presentes, esto abre de *isofacto* una brecha entre los fundamentos teóricos desde los cuales es pretenda formular la política y los términos prácticos en que ésta sea resuelta.

Segundo, esta complejidad sistémica, de entrada, está indicando que la formulación si bien pretende brindar como resultado construir una agenda pública entorno a la gestión integral de los residuos sólidos, básicamente está en una exploración de las preguntas anteriormente planteadas y por lo tanto su alcance está limitado a las pistas que sean brindadas al momento de la formulación.

⁵ Término colombiano usado para describir una persona, que es sagaz y astuto en entendimiento pero con poca moral o ética.

3.2 Análisis de proceso de formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo

El presente análisis tiene el propósito de describir el proceso de formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo Cauca. Éste análisis es realizado utilizando entrevistas a actores sociales e institucionales del municipio, la revisión documental. La observación es llevada a cabo desde el marco teórico referencial planteado en este trabajo.

3.2.1 Identificación y definición del problema

En esta sección es analizado cómo el municipio de El Tambo Cauca identificó, jerarquizó y definió el problema de la gestión integral de residuos sólidos. Es descrito primero, cómo surgió la intervención del municipio; segundo, por qué fue catalogado el problema como de carácter público; tercero, cómo fue definido el problema; cuarto, las consecuencias políticas y metodológicas de la definición del problema.

En el año 2008 la comunidad de la vereda La Cuchilla de El Tambo, Cauca, advirtiendo el deterioro de fuentes hídricas cercanas, malos olores y contaminación visual, se movilizó conjuntamente con el grupo de veeduría ambiental municipal, denunciando malos manejos del sitio de disposición final de residuos sólidos del municipio. La comunidad informó a la ciudadanía que dentro de su jurisdicción no serían recibidos más residuos sólidos.

Por su parte la Alcaldía municipal en conjunto con la Corporación Regional del Cauca CRC, realizó estudios de impacto del sitio de disposición final de residuos sólidos llegando a la conclusión de que era necesaria su clausura.

El municipio intervino y consideró esta situación como realidad problemática y pública porque como lo expresa Olavarría (2007) surgieron características que determinaron el problema como público, primero, surgió una situación que fue asumida por un grupo de ciudadanos como un problema público; segundo, la cuestión reveló una relación interconectada con la vida social del territorio, en este caso, se estaba formando una relación conflictiva entre la institucionalidad y la comunidad de La Cuchilla; tercero, la situación debía ser dirimida en el terreno político, ya que estaba cargada de interés y valores particulares del grupo que consideraba la cuestión de los residuos sólidos como algo negativo para su comunidad.

Además, el municipio asumió la cuestión como de carácter público, ya que fue evidenciada una carencia objetiva a través de un informe científico, los resultados de los estudios ambientales de la zona donde estaba ubicado el sitio de disposición final expresaron graves impactos por lixiviados. En este sentido, como lo expresa Becker (1995) las carencias se convierten en problemas públicos cuando describen una situación como problema público.

Otra cuestión que influyó en la noción y posterior definición del problema como público fue el conjunto de creencias y valores que otorgó a la situación la comunidad de La Cuchilla, la visión negativa reflejó una concepción específica de la realidad que fue sentida por los actores sociales y como explican Meny & Thoenig (1992) llevó a que fueran realizadas demandas concretas al sistema político a través de actos concretos y peticiones formales tales como derechos de petición, notificaciones a entes de control. Lo anterior llevó a que la municipalidad de El Tambo, Cauca, considerara que existía una

situación problemática y que era de carácter público, de ahí que era necesaria su intervención; su primera acción fue clausurar el sitio de disposición final.

Ahora bien, la cuestión de la definición del problema como lo indican Elder & Roger (1996) tiene que ver directamente con el conjunto de valores y creencias que tenga cada actor social sobre las causas o núcleo de surgimiento y las consecuencias, así la definición del problema es una cuestión subjetiva con rasgos de carencias objetivas. En El Tambo, Cauca, no hubo conflicto frente a la definición del problema, tanto la comunidad como la institucionalidad identificaron como problema la carencia objetiva inmediata, es decir, la falta de un sitio apto para la disposición final de residuos sólidos. Jaime Cruz, participante del colectivo social y político de El Tambo, dice que la identificación y definición del problema “se dio casi por telepatía, era sabido por todos que un sitio para la disposición de los residuos era lo que necesitaba el municipio, no hubo una discusión formal o proceso donde fuera reflexionado identificar el problema central y los problemas adyacentes o estructurales”.

Llegar a esta definición unánime fue simple en la medida que estuvieron presentes criterios que según Meny & Thoenig (1992) ayudan a dirimir si una realidad es un problema político y que requiere de acción pública, en su orden son: primero, fue evidente la carencia objetiva, es decir, la falta de un sitio para la disposición final de residuos sólidos; segundo, existía una necesidad normativa, la Resolución 1390 del 2005 que exigía al municipio buscar otro sitio para la disposición final de residuos sólidos, diligencia que hasta el momento no había sido llevada a cabo; tercero, existía una necesidad sentida por la comunidad que había sido expresada con peticiones formales.

Sin embargo, la cuestión crítica de la definición de un problema en un proceso de formulación de una política pública es que la definición en sí misma contiene un carácter excluyente y determinante, en otras palabras, delimita el campo de acción de la política pública y sus consecuentes acciones públicas. Así que la definición del problema como “falta de un sitio para la disposición final de residuos sólidos”, genera varias consecuencias a nivel metodológico, primero; fue eliminada toda posibilidad de asumir el problema de la gestión de residuos sólidos con un carácter integral, redefiniendo aspectos fundamentales del proceso de gestión integral de residuos sólidos que por la relación de interdependencia determinan e influyen en la carencia objetiva inmediata, es decir, la falta de un sitio para la disposición final; segundo, fue desaprovechada la oportunidad de reformular la política pública sobre gestión integral de residuos sólidos que existía desde 2008 mediante el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y que en adelante solo sería actualizado, tercero, en términos políticos habrá en adelante una gestión de residuos sólidos mas no una gestión integral de residuos sólidos.

De hecho, la revisión documental sobre este Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS muestra que éste no refleja el carácter sistémico e integral que debe tener una política pública, es decir, no contempla sistémicamente la educación ambiental, la participación ciudadana, los aspectos jurídicos e institucionales, la relación espacial de todo el territorio en el manejo de los residuos sólidos, y las soluciones tecnológicas (Berrón F. G., 2002) y además, este documento no plantea dentro de sus metas cambiar el sitio de disposición final de residuos sólidos, esto demuestra que esa identificación del problema realizada además violó la política pública que aunque insuficiente ya existía.

En este sentido, la definición del problema determina que las acciones estarán encaminadas a solucionar un déficit concreto de una realidad problemática no a cambiar la realidad problemática. Esto muestra que no es tenido en cuenta el propósito fundamental de una política pública que es generar un cambio social a través de generar capacidades humanas y promover libertades, ésta definición del problema generará solamente el acceso a unos funcionamientos.

Desde la perspectiva del desarrollo humano debió ser llevado a cabo un proceso formal de análisis con los actores involucrados para la identificación y definición del problema centrándose en las deficiencias de las capacidades y funcionamientos sistémicamente en virtud del bucle recursivo que las compone. La definición del problema tuvo por consenso una definición aceptable para los actores, sin embargo, está la cuestión de la interdependencia y la integralidad que debe tener la formulación del problema para luego ser abordada en paquetes de políticas y transformar la realidad problemática (Dunn, 2007).

Así como fue definido el problema es violada la proporción fundamental del *problema*, es decir, su interdependencia con otros factores azarosos que determinan el fenómeno. Desde los planteamientos de Aguilar (1996) como fue definido el problema no es posible desagregar la realidad problemática y transformarla mediante intervención sistémica.

En términos prácticos es un error de segmentación y planeación, ya que no fue considerado el problema de manera sistémica sino como una fase del proceso, en este caso fue violado el sentido integral de la política pública. Las consecuencias en términos metodológicos y políticos son que en adelante las etapas del proceso de formulación giraron en torno a la solución de un problema particular no alrededor de la solución de la realidad problemática, en este caso toda la discusión viró en torno a buscar un sitio para la disposición final de residuos sólidos mientras que las causas estructurales de las deficiencias del manejo integral de residuos sólidos en el municipio siguen intactas. En términos empíricos esta experiencia muestra cómo la definición no pensada suficientemente influye los posteriores análisis, formulación y planeación de la política pública.

3.2.2 *La agenda gubernamental municipal y la gestión integral de residuos sólidos*

En la siguiente sección es descrita cómo la cuestión de los residuos sólidos entró a ser parte de la agenda municipal.

El tema de la gestión integral de residuos sólidos entró a ser parte la agenda municipal por dos motivos que confluyeron en el mismo tiempo, primero, la existencia de una agenda nacional plasmada en una política nacional de gestión integral de residuos sólidos con unas demandas específicas a la territorialidad; segundo, existen actores involucrados que tienen poder negociador, la comunidad de la Cuchilla tiene su junta de acción comunal y en el proceso se alió con la veeduría ambiental del municipio; tercero, esta comunidad tiene relaciones institucionales, en la política tradicional coloca dos concejales y se relaciona con asambleístas y cuarto, el tema en concreto afectaba la imagen pública, a la municipalidad no le convenía un escándalo por inadecuados manejos del sitio de disposición final con impactos negativos sobre el medio ambiente.

También el problema entró a ser parte de la agenda gubernamental porque tuvo una factibilidad técnica, la carencia objetiva y sustentada bajo estudios técnicos dejaba claro la necesidad, además, la municipalidad al realizar la relación costo beneficio evidenció una superación de las restricciones en costos, los daños inminentes sobre un territorio determinado y las denuncias y sanciones a los que se exponía el municipio superaban los costos de asumir el problema dentro de la agenda, tal como lo explica Kingdon (2007).

Además, el problema definido entró a ser parte de la agenda municipal porque éste fue promovido por las representaciones sociales de la sociedad (Jobert, 2007). La comunidad de La Cuchilla tuvo la capacidad de agencia para popularizar y tipificar un problema como público e integrar a su causa organizaciones sociales municipales. Este caso resalta el carácter público de la construcción de la agenda cuando los ciudadanos agencian lo que consideran valioso, ya sea en términos propositivos o como la comunidad de La Cuchilla en términos de resistencia al no permitir la disposición final dentro de su territorio.

Lo anterior muestra que el problema tiene que ver con el contexto, pero la agenda gubernamental básicamente es un proceso de jerarquización, que en este caso gozó de una perspectiva democrática por cuanto confluyeron, como dice Jobert (2007) en ese momento las altas capacidades de agencia de la ciudadanía y los intereses municipales por mantener su imagen pública positiva.

Sin embargo, la delimitación del problema y su privilegio dentro de la agenda gubernamental también está influenciado por intereses motivados desde las élites políticas (Dye, 2002). El problema definido fue escogido y delimitado por la institucionalidad por cuanto hace parte de una agenda internacional y nacional donde el Estado colombiano ha construido una serie de mecanismos jurídicos y normativos para abordar la problemática, además existen intereses privados en prestar el servicio de la disposición final de residuos sólidos con presupuesto público.

Esto último podría responder a por qué fue definido el problema por la estatalidad como “la falta de un sitio para la disposición final de residuos sólidos”; de antemano la municipalidad conocía que el gobierno estaba dispuesto a asumir presupuesto para la construcción de sitios de disposición final de residuos sólidos con las condiciones de que fueran colectivos y que fueran asumidos por entidades privadas, argumentado su capacidad técnica y administrativa.

Esto muestra que la jerarquización de los temas que entran dentro de la agenda tienen que ver en gran medida con la definición del problema, la institucionalidad lo hizo conscientemente y la ciudadanía pensando en suplir su necesidad básica. Esto ratifica que tanto la formulación como la construcción de la agenda están impregnadas de intereses políticos y económicos que determinan la delimitación y la temática de la agenda.

3.2.3 El proceso decisional sobre el sitio de disposición final de residuos sólidos

Generalmente, una vez que ha sido asumida la agenda gubernamental es inaugurado la parte gruesa del debate político, elegir los caminos a seguir para transformar la realidad problemática, sin embargo, en el caso del municipio de El Tambo, Cauca, la identificación y definición del problema excluyó por completo discusiones acerca del conjunto de procesos que contiene la gestión integral de residuos sólidos, esto limitó las

opciones a una sola ¿Dónde ubicar el sitio para la disposición final de residuos sólidos y quién administraría dicho sitio?.

Una vez que fue cerrado el relleno sanitario el Ojito ubicado en la vereda de La Cuchilla, el municipio propuso seguir manejando la administración de los residuos sólidos, con un cambio de tercio, en la vereda La Cuchilla sería construido un sitio de disposición final de residuos orgánicos, que sería tratado a través de una planta de compostaje, ésta tendría la posibilidad de convertirse en una empresa generadora de abonos. La respuesta de la comunidad fue negativa.

Edwar Salazar, participante del Colectivo Social y Político de El Tambo Cauca, narra que el proceso fue asumido en una serie de reuniones entre la administración municipal, la veeduría ambiental municipal, algunos colectivos sociales y la comunidad. Después de cuatro reuniones la comunidad asumió la postura de no permitir esta planta de compostaje dentro de su territorio.

Una vez descartada esta opción, la municipalidad y el Colegio Liborio Mejía y su grupo de prácticas amigables del medio ambiente acordaron realizar la mencionada planta en un terreno propiedad del Colegio en la vereda del Tablón. El gerente de la empresa pública de prestación de servicios públicos domiciliarios EMTAMBO Leandro Vivas dice que fueron construidas las celdas y adecuado el sitio con una inversión de 73.000.000 millones de pesos y que para ese entonces la Empresa municipal ya había puesto en marcha una campaña de separación en la fuente y reciclaje con el fin de disminuir el material enviado al sitio de disposición final alquilado y disminuir costos, además de enviar a la planta de compostaje los residuos orgánicos. “La compañía había tenido un impacto favorable, hubo una separación en la fuente del 96% y una disminución del material sólido del 70%”.

Sin embargo, la comunidad del Tablón a través de derechos de petición y presiones políticas al alcalde y al colegio Liborio Mejía, impidió que siguieran utilizándose las celdas de compostaje. La decisión tomada por la alcaldía al respecto fue eliminar la campaña de separación y reciclaje y pagar al sitio de disposición final de la Yunga de Popayán la recepción de los residuos sólidos de la zona urbana municipal.

Paralelamente a esta situación y en camino de cerrarse el sitio de disposición final de la ciudad de Popayán, Serviaseo la empresa privada que maneja la prestación de los servicios domiciliarios en Popayán propuso al municipio de El Tambo construir un sitio para la disposición final colectivo, entre los municipios de Popayán, Timbío, Rosas y El Tambo. Los estudios mostraban un terreno dentro del municipio de El Tambo llamado los Llanos, lugar equidistante a los cuatro municipios.

Cuando la junta comunal del corregimiento de los Anayes jurisdicción donde está ubicada la vereda de los Llanos se enteró de que era pretendido comprar a un finquero de esa zona predios para colocar allí el sitio de disposición final de residuos sólidos para cuatro municipios, El Colectivo Social compuesto por múltiples organizaciones colocaron ante los órganos de control demandas y medidas cautelares por posibles daños al medio ambiente y daños a la comunidad. Marcos Llantén, participante del Colectivo Social y Político, expresa que las razones expuestas por el Colectivo Social fueron, primero, que el municipio no podía entregar la administración de la última fase de la gestión integral de residuos sólidos a manos privadas; segundo, que el municipio no

contaba con el suficiente poder de control para manejar dentro de su territorio un sitio de disposición final tan grande cuando era evidente que ni siquiera había podido hacerlo consigo mismo y con los residuos solo de la zona urbana.

Finalmente, luego de varias reuniones infructuosas para las partes, el Colectivo Social ejecuta una maniobra política, llama al consejo municipal y solicita que en virtud de los acuerdos políticos y los compromisos adquiridos con la ciudadanía en el marco de sus elecciones como concejales sea llevado a cabo un cabildo abierto⁶ para tomar la decisión de aceptar o rechazar el sitio para la disposición final de residuos sólidos en el territorio de Los Llanos. A esta convocatoria se movilizaron una cantidad de 2000 personas, y después de un arduo debate, la comunidad tomó la decisión de no permitir la construcción de la mencionada infraestructura.

El alcalde municipal cierra las conversaciones con la empresa Serviaseo y ratifica el contrato de alquiler del sitio de disposición final de residuos sólidos la Yunga ubicado en Popayán. Contrato que ha estado en vigencia desde el 2010 hasta la actualidad.

Lo anterior muestra cuestiones interesantes sobre los modelos decisorios asumidos por la municipalidad y la capacidad de agencia de los ciudadanos municipales. En primer lugar, como lo expresan Meny & Thoenig (1992) el proceso decisonal fue un campo político de relaciones de poder conflictivas y aunque el proceso estuvo caracterizado por luchas de poder, juegos de burocracia y acontecimientos imprevistos, la decisión no tuvo la cualidad prevista que la hace azarosa y que suelen tener este tipo de procesos, la decisión esta vez no fue autoritaria, la decisión tomada por el colectivo fue respetada y las acciones se correlacionaron con la designación ciudadana. A su vez, la decisión, fue política, ya que estuvo impregnada de intereses y valores y también fue global, ya que afectó el problema escogido, así las cosas, la decisión como lo dicen Meny & Thoenig (1992) detalló el objetivo y dictó las medidas a seguir.

Aunque las prácticas empíricas muestran generalmente probabilidades bajas de que las exigencias de la sociedad sean tenidas en cuenta, el proceso de legitimación que es realizado por el responsable institucional y que tiene la obligación de resolver, en este caso la municipalidad, ratificó la decisión ciudadana.

Puede entonces decirse que el proceso decisonal se desarrolló en el terreno político democrático y que la municipalidad eligió una decisión razonable a los ojos de todos los actores sociales. En este sentido la toma decisonal estuvo acorde a la perspectiva de desarrollo humano donde el Estado permitió expandir las libertades para que las personas escogieran y alcanzasen dentro de los límites autoimpuestos, al delimitar tan específicamente el problema, lo que consideraron valioso para su bienestar.

Ahora bien, el proceso decisonal no fue administrado arbitrariamente por la municipalidad por una razón, la capacidad de agencia del colectivo social del municipio de El Tambo, es decir, el tejido de organizaciones sociales del municipio. Esta red de organizaciones goza de dos cualidades que las hacen especiales en su contexto, primero, han heredado culturalmente la práctica social de la resistencia proveniente del movimiento indigenista vecino al territorio y la tendencia de izquierda sentida en el

⁶ De acuerdo a la Ley 134 de 1994 en su artículo 9, Cabildo Abierto es la reunión pública de los Concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

movimiento guerrillero colombiano desde siempre; segundo, participan de la política tradicional de modo que tienen relaciones institucionales de carácter burocrático; tercero, los líderes y en general los participantes de estas organizaciones tienen educación formal e informal en ámbitos propios de la participación ciudadana y la exigibilidad de derechos.

Huber Erazo, personero municipal en ese periodo, reflexiona sobre las estrategias políticas del Colectivo Social para el logro de sus propósitos y la influencia de la alta inestabilidad política, indicando que primero, los mecanismos de participación usados por el Colectivo Social fueron mecanismos constitucionales que brinda el Estado colombiano para realizar el ejercicio de la participación ciudadana, los mecanismos utilizados fueron derechos de petición, solicitud de medidas cautelares, tutelas, y ejecución de cabildos abiertos.

Respecto a la alta inestabilidad política él expresa que estuvo presente en forma de tensión y algunas acciones ilegales, “pero las organizaciones han desarrollado estrategias legales y de autocuidado para sobrellevar estas cuestiones, que finalmente no tuvieron impacto en la decisión ratificada por la institucionalidad.”

Edwar Salazar lo expresa así: “La alta inestabilidad política siempre permea de tensión todo proceso social, de hecho, hubo amenazas, pero no provenientes de grupos armados, había intereses de carácter económico y político para realizar una infraestructura que la operaría la mano privada, finalmente no se supo quiénes eran los interesados en asustar al colectivo social pero con los años hemos desarrollado en El Tambo las habilidades de cuidarnos entre nosotros mismos, de hecho una de éstas es que no aparecemos como organizaciones sino como un colectivo social de El Tambo, todos firmamos y afirmamos de esta manera, así nadie puede señalarnos fácilmente.”

Este proceso decisional muestra varios elementos, primero, efectivamente como lo expresan Meny & Thoenig (1992) el proceso se desarrolló en terreno político, aunque estuvo caracterizado por una fuerte influencia de la capacidad de agencia de los actores involucrados que determinó finalmente las acciones a seguir, aunque el legitimador sea la institucionalidad.

Segundo, la municipalidad no logró transmitir la oportunidad de las estrategias inicialmente diseñadas, debido a que sus prácticas políticas y organizacionales frente a la planeación social están basadas en conceptos de jerarquía, especialización, exclusión, racionalidad y control, esta municipalidad asigna el rol de planificar al ámbito exclusivamente a un grupo de expertos y consejeros, donde el papel del Estado es racionalizar la burocracia controlando acciones para el cumplimiento de objetivos.

Esto condiciona la orientación de las acciones a los expertos, donde la base social solamente tiene el rol de legitimar por un consenso. Esto último, quita el potencial dinamizador que tiene la participación y restringe la capacidad de agencia de los ciudadanos, en el caso de El Tambo generó malestar y total oposición a las distintas alternativas. Claudia Rosely Gil participante del Colectivo Social, expresa que “todas las alternativas que propuso la alcaldía en ese entonces fallaron por una sola cosa, no contaron con la opción y conocimiento de la gente”.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la planificación es considerada como un proceso de aprendizaje social, que consolida conocimiento desde la práctica, al igual

que es un proceso de análisis que facilita la reflexión del concomitado social y el contexto problemático. "...la planificación ayuda a las comunidades a entender sus problemas, y buscar soluciones prácticas para los mismos, a identificar las dificultades emergentes y cómo enfrentar y superar las limitaciones materiales e institucionales" (Bustelo, 1996, p. 6).

El proceso decisional desde el Estado no concibió el proceso como un continuo aprendizaje y éste como espacio de experimentación y práctica que incorpora información y conocimiento para tomar decisiones que expandan las libertades humanas, tampoco valoró las demandas, las expectativas, las luchas y logros de los actores sociales, hoy en día "se está evolucionando por tanto desde un enfoque de oferta a uno de demanda; a un enfoque menos jerárquico, más descentralizado y participativo..." (Bustelo, 1996, p. 13).

Así las cosas, no fueron adoptadas las etapas para la adopción de una política de gestión integral de residuos sólidos como lo plantea Berrón F. G. (2002) primero, no fue diseñada una estrategia funcional para la consecución de las voluntades y agencias de los actores implicados; segundo, no fueron establecidos el objetivo de la política y la búsqueda de legitimidad e institucionalización; tercero, no fue diseñado un sistema operativo adecuado como sistema de aseo y expuesto a los ciudadanos; cuarto, no fue creada una idea política, a través de los instrumentos económicos, sociales, institucionales, administrativos y educacionales para que ésta fuera aceptada socialmente.

3.2.4 Consideraciones conceptuales técnicas y metodológicas sobre la política pública de gestión integral de residuos sólidos en El Tambo Cauca

El Decreto 1713 de 2002 definió el Plan de Gestión Integral de Residuos sólidos como el instrumento de política pública para la gestión integral de residuos sólidos, estableció la responsabilidad del manejo integral de residuos sólidos a las entidades territoriales y los contenidos básicos de un PGIRS. Con base en este decreto el municipio formuló su política pública de gestión integral de residuos sólidos en el año 2002 y desde entonces ha realizado tres actualizaciones.

Al revisar y comparar el Decreto 1713/2002 y el Plan de Gestión Integral de Residuos sólidos del municipio es posible constatar que el documento formulado por la territorialidad cumple con lo estipulado normativamente.

1. Se evidencia un diagnóstico de las condiciones técnicas, financieras, institucionales, ambientales y socioeconómicas del municipio en relación con la generación y manejo de los residuos producidos donde es destacable la información sobre la infraestructura municipal de servicios públicos, la estratificación financiera, los ingresos anuales del municipio, los ingresos de los usuarios y la capacidad y disponibilidad de pago de éstos, los residuos sólidos que puede ser aprovechados por los sectores industrial comercial y agrícola, la identificación de recicladores, organizaciones y condiciones laborales y la identificación de grupos comunitarios para el control social del servicio y el estado financiero municipal.
2. El documento identifica de alternativas de manejo en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos con énfasis en programas de separación en la fuente, presentación y almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte,

aprovechamiento y disposición final. Entre estos es encontrado, por ejemplo: actividades comunitarias para promover la reducción de residuos, recolección selectiva, microrutas y centroide de producción, metodología de barrido y limpieza manual, incluyendo transporte y disposición final, metodología de barrido y limpieza mecánica, incluyendo transporte y disposición final, identificación de un mercado para los residuos aprovechables e identificación de los residuos especiales. Aunque cuenta con los mencionados aportes no describe las estrategias para lograrlo, simplemente son nombrados como acciones que podrían llevarse a cabo.

3. Es mostrado un estudio de prefactibilidad de las alternativas propuestas vistas en costos y financiación, procesos de evaluación, control y seguimiento, ajustes para el mejoramiento continuo, aquí es planteado el estudio de costos y tarifas y los costos anuales de la prestación del servicio.
4. Existe dentro del documento un apartado donde son encontradas las metas, cronograma de actividades, presupuestos y responsables institucionales para el desarrollo de los componentes tenidos en cuenta tales como: producción de residuos, separación, almacenamiento, presentación, recolección, transporte, limpieza y barrido, aprovechamiento y tratamiento, disposición final, fortalecimiento institucional y administrativo, ámbito financiero y económico, es especificado en cada caso la factibilidad, la evaluación de alternativas y la condensación en planes de proyectos con sus respectivos indicadores.

Ahora bien, desde los aportes de Berrón F. G. (2002) el documento no evidencia una dimensión integral en la gestión de los residuos luego que no comprende de manera sistémica e igualitaria los componentes de educación ambiental, participación ciudadana, aspectos jurídicos e institucionales, la relación entre el desarrollo espacial de las ciudades y el manejo de residuos sólidos, y las soluciones tecnológicas que sea posible implementar.

Primero, no existe dentro del documento el componente de participación ciudadana o diseño de acciones tendientes a brindar a la comunidad los medios y canales para participar activamente de las tareas que los incluye como responsables, tampoco son expuestas estrategias para la motivación o los incentivos ciudadanos para obtener la voluntad de agencia de los mismos; segundo, el componente de educación ambiental es tratado como actividades dentro de otros componentes como el de aprovechamiento, pero no es incorporado de manera consciente a acciones para la modificación de conductas denigrantes del medio ambiente; tercero, no existe un componente jurídico que modifique y/o estructure el marco tanto jurídico como institucional que brinde viabilidad y sostenibilidad legal a lo expuesto, en este sentido el documento no tiene ninguna factibilidad económica, ya que no está en armonía y coherencia con lo dispuesto en los Planes y/o Esquemas de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo de nivel Municipal y/o Distrital; cuarto, no existe un componente económico que diseñe las estrategias para obtener la voluntad Estatal de asignar financiación, mediante la creación de los instrumentos financieros para la sostenibilidad y fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos; quinto, no presenta un componente tecnológico o acciones para mejorar el proceso desde conceptos como la desmaterialización.

El Plan de Gestión Integral de Residuos sólidos del municipio está centrado únicamente en la relación entre el desarrollo espacial de las ciudades y el manejo de residuos sólidos, por esta razón solo trata la cuestión técnica de la gestión de residuos,

especificando de manera indirecta medidas correctivas y preventivas que como lo explica Berrón F. G., (2002) también hacen parte de una política pública de GIRS.

El documento que condensa a nivel municipal la política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos en el municipio de El Tambo 2002 es insuficiente e inoperante por los motivos antes expuestos, sin embargo, deben analizarse dos razones, primero, el municipio acogió y cumplió las exigencias de nivel nacional aplicando lo contenido en el decreto 1713/2002, esto significa que las directrices nacionales del año 2002 no cumplían con el carácter integral de la gestión de residuos sólidos, segundo, el documento actualizado 2007 es coherente con la identificación y formulación del problema realizado por la ciudadanía de El Tambo, Cauca, esto demuestra que una limitada formulación expresa unos limitados instrumentos de aplicación para la transformación de una realidad problemática.

Cumplir con el carácter integral del manejo de residuos sólidos también implica acoger y aplicar el concepto de Manejo Ambientalmente Adecuado de Residuos Sólidos MMA, que debe ser decantado en un Sistema de Manejo Ambiental SIMA, el municipio del El Tambo, Cauca para el año 2008 efectivamente tenía su Plan de Gestión Ambiental. Sin embargo, no cumple con las condiciones para ser un compendio de principios y pasos metodológicos y técnicos para llevar a cabo un proceso de Gestión Integral de Residuos Sólidos tal como lo determina la Gaceta Ecológica (2001). El documento no refleja los principios, pasos metodológicos y técnicos para que el proceso de gestión de residuos sólidos sea de carácter integral, igualmente, no contiene un enfoque transversal, ya que no es evidenciado de manera implícita o explícita los principios y recomendaciones establecidos por la agenda mundial, específicamente la agenda 21.

De igual manera, no desarrolla un tratamiento para generar condiciones favorables en términos institucionales, técnicos, legales y financieros; primero, no es entendible, segundo, no refleja los intereses de los distintos actores, tercero, no existe evidencia que fue socializado en el territorio, cuarto, no expresa estrategias para fomentar la intersectorialidad, quinto, no contiene diseñadas estrategias para incentivar la minimización de residuos, sexto, no contiene acciones tendientes a fomentar cambios en patrones de producción y hábitos de consumo.

Así mismo, no contempla en términos de protocolo los aspectos ambientales, legales, políticos, ni técnicos. En términos ambientales no contiene procedimientos para la identificación de emisiones, identificación de emisiones de aire, aguas residuales, generación de residuos sólidos, fugas, derrames; esto en las distintas fases del proceso de GIRS; además de no contener aspectos ambientales en términos de evaluación y consecuencias; tampoco se evidencia registro de los aspectos ambientales, las medidas adoptadas y su seguimiento.

En cuanto a los aspectos legales, no desarrolla un procedimiento para mantener actualizada la información respecto a las disposiciones legales ni plantea un tener acceso a las disposiciones regulatorias aplicables a gestión integral de residuos sólidos; ni tampoco designa de manera formal el personal que realice el seguimiento a las disposiciones legales que debiera verse plasmado en actividades de generación de mandatos y las acciones para legitimarlo e institucionalizarlo.

Tampoco el documento contempla un protocolo para el registro y control de la documentación del sistema y delegación del personal responsable, un control operacional que contenga la identificación de las operaciones consideradas prioritarias, los procedimientos para estas operaciones y la asignación de personal; una preparación y respuesta a emergencias, con la identificación de posibles escenarios, sus procedimientos y responsables.

Así mismo, no muestra unos protocolos para el monitoreo y medición, de modo que no son identificados los parámetros para monitorear las áreas propensas a impactos ambientales y construir los parámetros de medición; igualmente, no especifica los procedimientos para atender situaciones de no conformidad e incluir las acciones de tipo preventivo y correctivo.

El Plan de Manejo Ambiental municipal no especifica objetivos, ni delimita cuándo, cómo y con qué recursos, los responsables de las distintas acciones ni incluye los mecanismos para incorporar nuevas acciones y proyectos; así mismo no establece una estructura y responsabilidades, estableciendo una estructura administrativa, obteniendo asignación de recursos de nivel estatal, y asignando responsabilidades para asegurar la operatividad del sistema; tampoco contiene un mecanismo de capacitación, concientización y generación de habilidades con las personas involucradas en todas las fases del proceso de la gestión integral de residuos sólidos. Finalmente, no es diseñado un mecanismo que ligue legal y técnicamente el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo Ambiental, así las cosas, no existe una dimensión integral en la gestión de residuos sólidos del municipio de El Tambo, Cauca, de igual manera, la política pública no tiene una instrumentalización que favorezca llevar a cabo el proceso de manera eficiente y eficaz.

De lo anterior se puede concluir que, primero, la política pública de gestión integral de residuos sólidos del municipio de El Tambo no tiene un carácter sostenible, ya que en su instrumentalización no considera como una triada la sociedad, la economía y el medio ambiente (OECD, 2008). Los lineamientos de la política pública con que es pretendido abordar la política pública sobre gestión integral de residuos sólidos “no muestran una interconexión de acciones que reflejen el tratamiento de la triada. Igualmente, no es evidenciada la dimensión cultural como lugar que potencia el desarrollo sostenible al construir nuevos patrones de uso y consumo de los recursos y a construir nuevas doxas en la sociedad (UNESCO, 2012), es decir, no existen acciones diseñadas que reflejen las características particulares del contexto, por ejemplo, no aprovecha la alta capacidad de agencia de las organizaciones sociales.

En este caso el desarrollo sostenible entendido desde Gallopín (2003) como el cambio gradual hacia el mejoramiento de las condiciones humanas que transforma los problemas desde un enfoque sistémico, no es utilizado en ésta formulación de política pública. En primer lugar, la formulación y posteriores lineamientos no están orientados a mantener y preservar la base ecológica, en segundo lugar, no está dirigida a aumentar la capacidad social para transformar el entorno de tal manera que sea posible adaptarse a los cambios del entorno, en otras palabras, no son tenidas ni instrumentalizadas las bases éticas del desarrollo sostenible. El no tener en cuenta el concepto de sostenibilidad en la formulación contrae la posibilidad de desarrollar las habilidades sociales que permitan a los tambeños dar saltos cualitativos continuamente, es decir, realizar cambios

direccionales hacia estados que brinden libertades reales, una de ellas, gozar de ambientes sanos.

La municipalidad no cumplió la tarea, usar su capacidad estatal para modificar conductas y coordinar tareas (OECD, 2008), no aprovechó la instrumentalización de la política pública nacional para hallar las normativas adecuadas y motivar el cambio de conductas, así como los medios para realizar rendición de cuentas y diseñar medidas con la participación social en los objetivos de los componentes.

La formulación de la política pública de gestión integral de residuos sólidos no sustenta acciones integrales que promuevan la calidad de vida de los tambeños, equidad, justicia, ambientes saludables. Aunque la reformulación de la política pública reflejó lo que los ciudadanos consideraron como valioso a sus vidas, no construir un sitio de disposición final de residuos sólidos dentro de su territorio y en cambio alquilar un sitio en otra ciudad, esto no es suficiente para cumplir con los principios del desarrollo humano, la formulación y pretensión de instrumentalización no manifiesta, en términos de Sen (1999) lo que los ciudadanos *tienen razones para valorar*, es decir, no solo lo que los ciudadanos valoran sino también las razones éticas de encontrar opciones pertinentes que en este caso viabilizaran la gestión de las causas estructurales del problema de la gestión integral de residuos sólidos. Esto significa trabajar dialógicamente, “la eficiencia económica, la prudencia ecológica y la equidad social” (Freire, 2014, p.7).

Fue demostrado en las secciones anteriores que la alta inestabilidad no permeó directamente la formulación y diseños de contenidos de la política pública, la municipalidad no aprovechó la cualidad cohesionadora de las políticas públicas, armonizando los aspectos económicos, ecológicos y sociales e intentando expandir las libertades y capacidades de sus ciudadanos, integrando el mejoramiento como un aspecto propio del bienestar y la esperanza de vivir mejor.

Tanto el análisis de las condiciones de formulación como el posterior diseño de las decisiones acerca de los contenidos de la política muestran características anecdóticas del proceso particular de este estudio de caso. Primero, no fue posible, a pesar de la alta capacidad de agencia de sus ciudadanos, formular un problema adecuado por la falta de capacidad estatal de la municipalidad; segundo, aunque existió voluntad de la autoridad legal para formular una política pública adecuada para inicios de la década de los años 2000 el Estado colombiano no tenía diseñados unos lineamientos que reflejasen el carácter integral de una política pública de gestión integral de residuo sólidos; tercero, aunque la ciudadanía y la municipalidad tuvieron la misma intención de resguardar el proceso de gestión de residuos sólidos no tuvieron la habilidad para cohesionar sus visiones. (Bustelo, 1996)

Como puede observarse el proceso de formulación de esta política pública tiene muchos reflejos de lo que es una política pública con enfoque de desarrollo humano y sin embargo, no logra en el diseño de sus contenidos expresar sus fundamentos. Desde la perspectiva institucionalista de Aguilar (1994) efectivamente la política pública de la municipalidad de El Tambo, Cauca, fue una decisión emanada de la autoridad legítima, con unas competencias y unos procedimientos establecidos pero de manera insuficiente, ya que no fue estratégicamente conectada financiera, económica o políticamente a decretos, actos administrativos que estableciera unas reglas, procedimientos y roles para los actores de manera eficaz.

En este sentido, la política pública vista como la actividad de la autoridad legítima condensada, como lo indica Lahera (2002), es un programa de acción que contiene orientaciones, contenidos e instrumentos, en este caso, aunque intentan estar presentes no logran ser un compendio de lineamientos posibles de ser operativos.

Ahora bien, el proceso de formulación mostró el carácter típico de la formulación de políticas públicas, la confrontación de argumentos cargados de intereses para reflexionar las mejores alternativas de resolver una realidad problemática (Olavarría, 2007), solo que en este caso irónicamente tanto la municipalidad como la ciudadanía tenían interés en común, hallar un sitio adecuado para la disposición final de residuos sólidos con procedimientos que salvaguardaran el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, sin embargo, el Estado no logró, como lo expresa Bustelo (1996) crear una narrativa común, es decir, a través del diálogo generar un mundo compartido sobre el futuro deseado. En otras palabras, planificar desde un proceso que parta de construir a través del diálogo un futuro deseado común y desde allí diseñar acciones, todos aportan desde sus diversidades, para la consecución de ese estado deseado. Construir entre todos los actores, implica el uso de una narrativa argumentativa que llegue a formar consensos, articular intereses y establecer alianzas conceptuales y simbólicas.

Ciertamente como lo expresan Meny & Thoenig (1992) el proceso de formulación del caso El Tambo, Cauca, corroboran las cualidades políticas de las políticas públicas y su relación con el ejercicio de intereses de poder y prácticas socioculturales, pero el caso de El Tambo, Cauca, también muestra que las políticas públicas son, como lo plantea Sen (2006) un medio para que las personas disfruten de combinaciones de funcionamientos que mejoren su calidad de vida, lo que las convierte en una cualidad no solo política sino transformadora, cualidad que por los problemas de carácter técnico que estuvieron presentes en la formulación impiden generar su fin último, cambio social.

Es conocido que para generar cambio social deben construirse comprensiones sociales compartidas (Martinez N, 2004), es decir, procesos de reflexividad orientados estratégicamente a incorporar información y conocimiento para tomar decisiones que expandan las libertades humanas, valora las demandas, las expectativas, las luchas y logros de los actores sociales, efectivamente ocurrió así, salvo que el Estado no logró identificar y argumentar el carácter sistémico del problema, no se sabe si por intereses ocultos o simplemente como lo indican Meny & Thoenig (1992) dentro de una racionalidad limitada se decidió entre el problema y las premuras, escogiendo las premuras como el fenómeno que menos problemas generaría dentro de sus cálculos.

Sin embargo, esta simple decisión tuvo unas consecuencias irremediables sobre los tres recursos que debía tener la política pública para que fuera eficaz en su cambio social, la coordinación, coherencia e integralidad (Repetto, 2010), ausencias que en el diseño de contenidos pueden verse como la ausencia de sinergias y complementariedades entre los diferentes actores responsables que debilitaron y contrajeron los alcances que pudiera tener ésta.

En el proceso de formulación no se observa la gestión de la multidimensionalidad manifestada en la condición de intersectorialidad en la política pública, es decir, una colaboración en todo el ciclo de la política entre los actores responsables, con metas generales y al mismo tiempo sectorizadas y ejecutadas de manera autónoma. Esto nos

remite a la coordinación pro integralidad como una herramienta para lograr el desafío. Sin embargo, no fueron diseñadas sinergias entre las acciones y los recursos de los diversos actores involucrados en un campo concreto de la gestión, al mismo tiempo que como no fue concretado un sistema de reglas de juego formales e informales, los actores participantes no encuentran incentivos para cooperar.

En este caso, la formulación no creó los cimientos que, durante el ciclo siguiente, generasen realmente una coordinación pro-integralidad, primero, no se fijaron prioridades compartidas; segundo, no fueron asignadas o acordadas responsabilidades frente a las intervenciones; tercero, no fue descrito claramente qué hacer y cuántos recursos movilizar. Así las cosas, la política pública sobre gestión de residuos sólidos no expresa a través de contenidos concretos aspectos claves de una política pública con enfoque de desarrollo humano como la multidimensionalidad, la intersectorialidad, la coordinación pro integralidad, la retroalimentación y la reflexividad.

Esto demuestra cuán importante es la debida e igualitaria atención a los dos aspectos que componen una política pública lo técnico y lo político. En este caso hubo errores desde el actor decisor legítimo en los dos componentes, en lo técnico, no logró formular un problema pertinente, en lo político no logró crear una interfaz de intereses y operaciones comunes entre los actores involucrados, y paradójicamente, en esto no tuvo nada que ver la alta inestabilidad política.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue analizar las condiciones de formulación de una política pública con enfoque de desarrollo humano en contextos de alta inestabilidad política. Para cumplir este propósito primero fue propuesto realizar un estudio de caso del proceso de formulación de la política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio de El Tambo, Cauca, Colombia año 2008; municipio catalogado como zona roja, o zona de alta inestabilidad política; segundo, a partir del análisis realizado construir una serie de recomendaciones que reflejen una política pública con enfoque de desarrollo humano.

Era esperado que el análisis del estudio de caso mostrara las características políticas y técnicas del proceso de formulación de una política pública y la influencia de la alta inestabilidad política dentro del territorio y con esa información analizar desde la perspectiva del desarrollo humano las etapas del proceso de formulación.

La primera parte del ejercicio consistió en construir un marco teórico referencial desde el cual analizar el mencionado proceso; la segunda parte residió en observar los antecedentes de las políticas públicas sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus resultados en la realidad nacional y municipal; la tercera parte radicó en realizar un análisis de la política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio de El Tambo desde la perspectiva del desarrollo humano; y finalmente, hacer una serie de recomendaciones para que cumpla con el mencionado enfoque.

La primera parte de la tarea, la construcción del marco conceptual, dejó claro los fundamentos que debería tener la política pública sin importar la trama relacional que tuviera su formulación, estos fueron, primero, la inclusión como vinculación conceptual, temática, operativa y de gestión del Desarrollo Humano; segundo, la participación de los actores como espacio de relaciones sociales en el que se dirimen algunas condiciones básicas del Desarrollo Humano; tercero, recogimiento del conocimiento de los actores, como valoración funcional de su condición de sus libertades y capacidad de agencia. En el medio contextual anteriormente planeado, estos elementos deberían estar presentes tanto en la discusión del problema como en el contenido de la política.

La segunda parte, mostró una agenda internacional eficaz que ha permeado las agendas nacionales sobre gestión integral de residuos sólidos, éstas a su vez, en el caso de Colombia, ha la han instrumentalizado en una política pública de alcances limitados adyacentes al desarrollo de las entidades territoriales satélites de la nación y los procesos de descentralización del Estado. Los resultados de las mencionadas agendas, aunque han influenciado la formulación de la política pública sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos desde el año 2002 no han tenido mejoramiento y cobertura en la prestación de los servicios públicos domiciliarios del municipio.

La tercera parte del trabajo, analizar las condiciones de formulación, estuvo dividida en dos secciones, por un lado, la construcción del panorama sociopolítico y, por otro lado, el análisis del proceso de formulación.

La construcción del panorama sociopolítico mostró un municipio paradigmático y contradictorio. Por una parte, es un municipio con deficientes capacidades Estatales, esto es reflejado en la falta de presencia administrativa en los territorios más alejados del municipio y el bajo acceso a los bienes y servicios públicos; por otra parte, el municipio tiene una variada trama de organizaciones sociales que tienen un rol activo en la búsqueda de sus objetivos particulares y mantienen una actividad participativa en la vida política de la municipalidad principalmente como contradictores de la Estatalidad. Las dos tendencias forman un equilibrio de vida sociopolítica que muestra una particular forma de desarrollo territorial, donde las incapacidades Estatales son medianamente resueltas por las habilidades asociativas de las comunidades.

De igual manera sucede con su riqueza ambiental, privilegiado por su ubicación geográfica El Tambo es un territorio 100% “zona de vida”, es decir, que la totalidad de su territorio tiene una combinación eficaz de temperatura, precipitación y humedad que privilegia cualquier tipo de producción forestal y agrícola; sin embargo, debido a las deficientes capacidades Estatales, el territorio municipal utiliza mayormente los suelos para cultivos de uso ilícito.

Este análisis contextual indicaba que posiblemente los actores institucionales, sociales y no legales tendrían intereses tanto en la formulación de la política como en sus contenidos, era de esperarse pues intereses conflictivos en el proceso de formulación estudiado; sin embargo, ni la revisión documental ni la revisión del proceso de formulación llevado a cabo a través de entrevistas mostraron influencia de la inestabilidad política en el proceso de formulación.

La segunda sección, el análisis, evidenció elementos analísticos inesperados, primero, la política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos no refleja fundamentos teóricos y operativos de la perspectiva de desarrollo humano, pero no es por la alta inestabilidad política sino por las deficiencias en la capacidad Estatal municipal; segundo, las evidencias documentales y entrevistas mostraron una sincronía en la apreciación de los problemas y las posibles soluciones entre los actores institucionales y sociales, se deduce que existe dentro de la trama política y social temores infundados y ruptura de confianzas históricas que han roto los vínculos al extremo de no permitirse mutuamente construcción de narrativas comunes; tercero, aunque son conocidos los procesos de políticas públicas por el carácter arbitrario en la toma de decisiones, en este caso en particular, no se evidenció debido a la alta capacidad de agencia de las organizaciones sociales que combinan exitosamente prácticas políticas tradicionales y alternativas.

De igual manera, es corroborado cómo la fase de formulación de una política pública determina en su totalidad el poder de la política pública para transformar realidades problemáticas. La pertinencia de la identificación y posterior formulación del problema depende de la perspectiva sistémica e integral con que sea asumida. El estudio de caso muestra cómo la ausencia de estos dos conceptos influyó en que la formulación general de la política pública no tuviera un enfoque de desarrollo humano, en otras palabras, la construcción realizada a partir del problema definido, por una parte, no soluciona la cuestión estructural del problema y por otro lado no contribuye a generar capacidades para que las personas tengan calidad de vida.

Finalmente, se puede deducir que básicamente formular una política pública con enfoque de desarrollo humano en contextos de alta inestabilidad política tiene que ver más con el grupo de capacidades Estatales con que cuente la entidad territorial para transitar los distintos desafíos políticos y sociales que necesite su gestión a lo largo de las etapas de formulación.

4.2 Recomendaciones: Ejes estratégicos y líneas de acción para gestión integral de residuos sólidos municipio de El Tambo Cauca

La serie de recomendaciones presentadas a continuación son el resultado del encuentro con representantes del colectivo social del municipio y los hallazgos encontrados en el análisis del proceso de formulación de la política pública de GIRS del municipio de El Tambo.

El documento está estructurado de la siguiente manera: primero, con la presentación de los fundamentos constitucionales que justifican y obligan a las entidades territoriales a asegurar la presentación eficiente de la GIRS; segundo, son presentadas las consideraciones conceptuales que deben guiar una política pública de GIRS; tercero, son mostrados los problemas evidenciados por el grupo de discusión del colectivo social del municipio y el análisis del contenido de la política pública; cuarto, son presentados los objetivos que son buscados alcanzar con las recomendaciones brindadas, finalmente son expresadas las recomendaciones en formas de ejes estratégicos y líneas de acción que el municipio debería involucrar en la actual Política Pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipal.

4.2.1 Fundamentos

La política pública de Gestión Integral de Residuos sólidos del municipio de El Tambo Cauca, está fundamentada en La Constitución Política colombiana de 1991, Art. 365-370, en la cual, se estipula que “el Estado debe asegurar la prestación eficiente del servicio, esto mediante la regulación, el control, y vigilancia y/o debe intervenir las actividades de la prestación de los servicios públicos domiciliarios” (Procuraduría General de la Nación, 2015, p. 365).

Ley 142 de 1994, Art 2 y Decretos Reglamentarios, indica que el Estado en cualquiera de sus modos territoriales debe intervenir en la planeación y control de la prestación de los servicios públicos domiciliarios con el fin de

primero, garantizar la calidad en la prestación del servicio que es considerado como bien público, segundo, atender prioritariamente las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento básico, tercero, responsabilizarse que haya una prestación continua del servicio, cuarto, regular las actividades de competencia, quinto, promover mecanismos de participación ciudadana tanto en la gestión como en la fiscalización de la prestación del servicio, sexto, establecer las medidas económicas y tarifarias para el sostenimiento del servicio y equidad en pública en el pago del servicio (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. , 2015, p. 1).

La manera de plasmar los mencionados propósitos de ley es a través de la política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos, ésta como un instrumento de planeación y un mecanismo jurídico que permite justificar el gasto presupuestal en un determinado campo de acción, en este caso la fijación de presupuestal y gasto entorno a la Gestión integral de los residuos sólidos en el municipio de El Tambo Cauca.

4.2.2 Consideraciones generales

La política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el municipio de El Tambo Cauca, está fundamentada en la definición de política de gestión integral de residuos sólidos y en los principios del desarrollo sostenible.

Por lo tanto, ésta política pública considera que la gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos debe estar planteada desde un enfoque holístico y sistémico, que aborde de manera multidimensional los problemas de la gestión de los residuos sólidos en el municipio y que dinamice en un bucle recursivo la sostenibilidad económica, el cuidado ambiental, y la calidad de vida de los ciudadanos.

En coherencia con estos planteamientos, la política pública de gestión integral de residuos sólidos para el municipio de El Tambo Cauca, tiene en cuenta la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que formula cinco componentes que debería contemplar una política pública de GIRS

la educación ambiental y participación de la ciudadanía, los aspectos jurídicos e institucionales, la economía y el medio ambiente, la relación entre el desarrollo espacial de las ciudades y el manejo de residuos y finalmente, las soluciones tecnológicas que se puedan implementar.” (Berrón, 2002, p. 52)

Estos elementos acotados a las dinámicas económicas, ambientales, sociales y políticas del municipio de El Tambo Cauca.

4.2.3 Problemas evidenciados

Los problemas descritos a continuación han sido evidenciados a través de tres esquemas de recolección de información, primero, análisis documental, segundo, aplicación metodológica del marco lógico en las matrices del análisis de problemas y análisis de involucrados, con la participación de líderes comunitarios y profesionales de la administración municipal, tercero, entrevistas a líder comunal y gerente de la empresa prestadora del servicio.

El problema central evidenciado es la deficiente gestión de los residuos sólidos en el municipio de El Tambo. Las consecuencias de esto son, primero, la baja cobertura de la adecuada recolección y disposición final de los residuos sólidos, que llega al 100% en la cabecera municipal, pero en la ruralidad es de 0%; segundo, nula aplicación de medidas sanitarias para evitar la contaminación del medio, tercero, inexistencia de protocolos para la operatividad de empresa encargada de la gestión de los residuos sólidos urbanos. Estas situaciones son generadas por primero, nulo acceso a programas y financiamiento para implementar soluciones a problemas técnicos y operativos, segundo, nula formación de alianzas con otras organizaciones para potenciar asistencia técnica y conocimiento, tercero, altos niveles de burocracia en la gestión de los residuos sólidos, cuarto, deficientes capacidades operacionales de la empresa prestadora del servicio de recolección y tratamiento en la gestión de los residuos sólidos, quinto, baja conciencia ambiental de los ciudadanos.

4.2.4 Objetivo general

Garantizar la prestación eficiente de la gestión integral de los residuos sólidos en el municipio del El Tambo Cauca.

4.2.5 *Objetivos específicos*

- Promover prácticas ambientales y sanitariamente sostenibles
- Apoyar los procesos tendientes a incrementar la transparencia en la información, comunicación y participación ciudadana.
- Garantizar la sostenibilidad económica de la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo Cauca.
- Crear herramientas operativas para la eficiente prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo Cauca.

4.2.6 *Ejes estratégicos y líneas de acción*

Los ejes estratégicos y líneas de acción en el diseño de una política pública son la ruta operativa. Éstos contienen los programas y proyectos que deberán implementarse para el cumplimiento de la misma.

Esta política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos de acuerdo a las dinámicas particulares del contexto contempla, cuatro ejes estratégicos que tratan los aspectos institucionales, técnicos, económicos, jurídicos y educación ciudadana.

Cultura Ciudadana

Conductas anticorrupción

La comunidad percibe prácticas de corrupción en la gestión integral de los residuos sólidos, considera que una disminución en éste tipo de prácticas haría el servicio más eficiente. Además, si las personas perciben un cambio en este sentido existen más posibilidades que se cuenten con su cooperación en las acciones que los consideran como actores involucrados.

Tabla 2. **Conductas anticorrupción**

<i>Conductas Anticorrupción</i>		
<i>Problema</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Acciones</i>
Altos niveles de manejo burocrático de la gestión de residuos sólidos	Disminuir prácticas burocráticas alrededor de la gestión integral de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una veeduría ciudadana para hacer seguimiento a los procesos de la gestión integral de residuos sólidos en el municipio de El Tambo Cauca.

Prácticas amigas del medio ambiente

La gestión integral de residuos sólidos está íntimamente relacionada con la gestión de hábitos ciudadanos respecto a los usos de los residuos sólidos. Está demostrado que reducciones importantes en la generación, reducción y tratamiento de residuos sólidos son logrados cuando hay cambios en las prácticas ciudadanas.

Tabla 3. **Prácticas amigas del medio ambiente**

<i>Prácticas amigas del medio ambiente</i>		
<i>Problema</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Acciones</i>
Falta de conciencia ambiental por parte de los ciudadanos e institucionalidad del	Fomentar cambios en las conductas ciudadanas acerca de	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar plan de educación ambiental municipal.

municipio de El Tambo Cauca	la gestión de residuos sólidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar campaña de concientización ciudadana en el uso de residuos sólidos • Elaborar plan de estímulos en el uso de prácticas amigas de medio ambiente
------------------------------------	---------------------------------	--

Transparencia en la información, comunicación y participación de la comunidad.

La cooperación ciudadana como actor involucrado es obstaculizada por las percepciones sobre corrupción, cuando las organizaciones públicas comunican a sus ciudadanos los procedimientos y procesos, esta percepción negativa cambia, las personas sienten que son tenidas en cuenta y por lo tanto se sienten como parte de los procesos, esto las motiva a participar.

Tabla 4. **Transparencia en la información, comunicación y participación de la comunidad**

<i>Transparencia en la información, comunicación y participación de la comunidad</i>		
Problema	Objetivo	Acciones
Las instituciones no informan a la ciudadanía sobre los procesos que están siendo llevados a cabo	Disminuir prácticas burocráticas alrededor de la gestión integral de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer y publicar un manual de conducta y protocolo sobre los procesos de contratación y operación administrativa de la empresa EMTAMBO

Capacidades Estatales

Las capacidades estatales son las habilidades administrativas, financieras, políticas, institucionales y organizativas que permiten a las entidades públicas cumplir sus objetivos visionales y misionales.

Desarrollo de capacidades técnicas y operativas

La ley 142 de 1992 estipula que las empresas prestadoras de servicios domiciliarios deben cumplir con unos protocolos operativos que permita es éstas cumplir eficazmente sus servicios.

Tabla 5. **Desarrollo de capacidades técnicas y operativas**

<i>Desarrollo de capacidades técnicas y operativas</i>		
Problema	Objetivo	Acciones
Deficientes operaciones de la empresa Emtambo	Fortalecer la capacidades técnicas y operativas de la empresa Emtambo	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un sistema de manejo integral ambiental de residuos sólidos (SMA) según las disposiciones normativas vigentes. • Elaborar un plan de gestión de residuos sólidos PGRS

Interconexión Estatal

La coordinación Estatal significa desarrollar con otras entidades vínculos de cooperación, que van desde abrir canales de comunicación hasta formalizar operaciones conjuntas para el logro de objetivos misionales.

Tabla 6. Interconexión estatal

<i>Interconexión estatal</i>		
Problema	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> Nula formación de alianzas con otras organizaciones para potenciar asistencia técnica y conocimiento. 	Crear vínculos y alianzas con organizaciones para potenciar asistencia técnica y conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> Establecer y hacer contacto con una lista de instituciones estratégicas con las cuales es necesario hacer convenios para el logro de objetivos misionales.

Sostenibilidad económica del servicio

Este componente se refiere a las soluciones económicas que permitan una sostenibilidad del servicio con calidad y eficiencia y la adopción de instrumentos financieros que brinden solvencia a la gestión de las operaciones.

Tabla 7. Sostenibilidad económica del servicio

<i>Sostenibilidad económica del servicio</i>		
Problema	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> Nulo acceso a programas y financiamiento para la implementación de soluciones a problemas técnicos y operativos. Sin dinamismo empresarial para el procesamiento de residuos. 	Crear soluciones económicas para la eficiente gestión integral de los residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> Creación de unidades municipales de manejo de residuos sólidos Elaboración de un Sistema de combinado de recuperación de costo mediante tasas, impuestos, recursos municipales provenientes de ingresos generales o de transferencias intergubernamentales. Acceder a programas de financiamiento. Acceder a soluciones tecnológicas para la gestión integral de residuos sólidos.

Marco legal y jurídico

Son las acciones legales y jurídicas que permiten al Estado formalizar y brindar alcance presupuestal y legítimas a las acciones que contempla la política pública.

Tabla 8. Marco legal y jurídico

<i>Marco legal y jurídico</i>		
Problema	Objetivo	Acciones
Inexistencia de marco jurídico municipal para la implementación y legitimación de una política pública de gestión integral de residuos sólidos.	Legitimar y formalizar las acciones administrativas y operativas de la política pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Expedición de acuerdo municipal para la adopción de la política pública para la gestión integral de residuos sólidos. • Expedición de resolución de motivación para la implementación de los ejes estratégicos y líneas de acción de la política pública. • Reglamentar el sistema combinado de recuperación de costos.

4.3 Reflexiones finales

El abordaje del tema medioambiental en Colombia es precario debido a la descentralización del Estado, situación que implica que las entidades territoriales municipales adquieran responsabilidades sin tener capacidades para ejecutarlas eficazmente. A nivel local-municipal la operatividad de los planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos es precario, debido a que no se ha logrado articular éstos con los planes de desarrollo y planes ambientales.

Teniendo en cuenta lo anterior El Tambo, Cauca, tiene grandes desafíos a nivel medioambiental. El primer gran desafío es redefinir su política pública de GIRS, de acuerdo a un enfoque integral, es decir que combine el abordaje económico, social y ambiental. El segundo desafío es que el municipio debe generar una dinámica de coordinación pro integralidad con su plan de desarrollo y plan ambiental, en otras palabras, resguardar su viabilidad política, social y financiera. El tercer desafío es abordar de manera sistémica el narcotráfico y la minería ilegal, los cuales están causando grandes problemas medioambientales, lo cual implica un abordaje en todas las estructuras de la sociedad.

Como se pudo evidenciar en el estudio de caso puede existir una combinación de voluntades entre el gobierno y la sociedad con un proceso democrático en la formulación de la política pública, sin embargo, las deficiencias a nivel institucional, administrativo, económico, financiero influyen en las decisiones que se tomen para abordar la problemática. En el caso particular de EL Tambo, Cauca, las elecciones escogidas demostraron inmediatez y abordaje solamente de la necesidad de carencia.

Lo anterior demuestra que las políticas públicas con enfoque de desarrollo humano presentan un desafío adicional en sociedades donde las capacidades estatales son deficientes, muestra de esto es el proceso de reformulación de la política pública sobre

GIRS de El Tambo, Cauca, que mostró que, aun tendiendo algunos rasgos sobre desarrollo humano, es necesario un equilibrio entre capacidades ciudadanas y capacidades Estatales.

La reformulación de la política pública llevada a cabo en el municipio de El Tambo, en el año 2008 evidencia que la delimitación y definición del problema configura de entrada si la política pública tratará el problema estructural. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la definición y la delimitación del problema dependen en su calidad tanto de las capacidades ciudadanas como de las capacidades Estatales, esto a su vez configurará que la formulación sea llevada desde un enfoque de desarrollo humano, en otras palabras, las condiciones de formulación desde un enfoque de desarrollo humano dependen de dos factores: las capacidades de agencia y las capacidades Estatales.

La experiencia en el proceso de la investigación mostró unas cualidades interesantes de las dinámicas políticas y organizativas de las organizaciones sociales que le brindan una capacidad de agencia para gestionar sus intereses sociales. Estas habilidades están en combinar maneras organizativas alternativas y utilizar estratégicamente la política burocrática tradicional.

Las reflexiones llevan a demostrar que la reformulación de la política pública de GIRS en el municipio de El Tambo no se vio influenciada por la alta inestabilidad política, debido a la alta capacidad organizativa y a la alta capacidad de agencia que tienen las organizaciones sociales, esto significa que las habilidades cooperativas y de asociación entre el tejido social resguardan la autonomía de los procesos cuando en los territorios hay alta inestabilidad política.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (1994). *El estudio de las políticas públicas*. México: MAP.
- Aguilar, L. F. (1996). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Alcaldía Municipal El Tambo Cauca . (2011). *PLan de Ordenamiento Territorial (2011-2015)*. El Tambo Cauca: CAM TAMBO CAUCA.
- Becker, G. S. (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. *HRO Working*, 1-24.
- Bello, M. (2009). *El daño desde el enfoque psicosocial*. Bogotá D.C: UNAL.
- Berrón, F. G. (2002). Aspectos básicos de una política para una gestión adecuada de residuos sólidos urbanos (RSU). *Ingeniería Revista Académica*, 51-57.
- Birkland, T. (2007). An introduction to the policy process: theories. En M. Olivarría, *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas* (págs. 61-69). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Bustelo, E. S. (1996). Planificación social: del rompecabezas al "abrecabezas". *Foro de Economía y Política*, 1-31.
- Centro Nacional de Memoria Historica . (19 de 2 de 2016). *Centro Nacional de Memoria Historica* . Obtenido de Centro Nacional de Memoria Historica : <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/voces-infantiles-por-su-derecho-a-la-verdad>
- CEPAL. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile: ECLAC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Cuadernos Estadísticos 38*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- DANE. (18 de septiembre de 2015). *Departamento Nacional de Estadísticas*. Obtenido de Departamento Nacional de Estadísticas: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/cauca/el_tambo.pdf
- Deneulin, S., & Alkire, S. (2009). *Una introducción al enfoque de desarrollo humano y las capacidades*. Buenos Aires: Earthscan.
- Discusión, G. (19 de septiembre de 2016). Anexo 1. (A. Solarte, Entrevistador)
- Dunn, W. (2007). Public Policy Analysis. An Introduction. En M. Olivarría, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas* (págs. 2-15). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Dye, T. (2002). Understanding Public Policy. En M. Olivarría, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas* (págs. 61-69). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Elder, C., & Cobb, R. (1996). Formación de la agenda. En L. F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77-105). México: Miguel Angel Porrúa.
- Freire, N. C. (30 de mayo de 2014). *Desarrollo Sustentable: Riego e Incertidumbres, cambios en el ambiente y sus consecuencias sociales en America Latina*. (N. C. Freire, Intérprete) FLACSO ARGENTINA, Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Fundación Foro Nacional por Colombia. (2008). Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia. *Foro Debates*, 7-116.
- Gaceta Ecológica. (2001). Elementos para el manejo local adecuado de los residuos sólidos. *Gaceta Ecológica*, 38-47.
- Gallopín, G. (2003). Sostabilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. En CEPAL, *Serie medio ambiente y desarrollo* (págs. 1-46). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2010). *Estudios de Suelos de Colombia*. Bogotá DC: IGAC.

- Jobert, B. (2007). Contrucción de la agenda pública. En M. Olavarría, *Conceptos Básicos en el Análisis de -políticas Públicas* (págs. 61-69). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Kingdon, J. W. (2007). Agendas, Alternatives, and Public Policy. En M. Olavarría, *Conceptos Básicos en el análisis de políticas públicas* (págs. 61-69). Santiago Chile: Univerdad de Chile.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2007). Public Policy: Politics, analysis, and alternatives. En M. Olavarría, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas* (págs. 1-69). Washington D.C: CQ Press.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile : Fondo de Cultura Económica.
- Martinez N, R. (2004). Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales. *Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales* (pág. 23). Washington: BID.
- Martinez, N. R. (27 de 06 de 2012). *FLACSO VIRTUAL*. Obtenido de <http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=3600>
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel .
- Ministerio de Minas y Energia. (2005). *Distritos Mineros: Exportaciones e infraestructura de transporte* . Bogotá D.C: UPME.
- Ministerio de Vivienda. (26 de septiembre de 2016). *Ministerio de Vivienda*. Obtenido de Ministerio de Vivienda: <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/PGIRS/PGIRS%20de%20Segunda%20Generaci%C3%B3n/Circular%20conjunta%20MVCT%20-Procuremur%C3%ADa%20E2%80%93%20Elaboraci%C3%B3n,%20implementaci%C3%B3n%20y%20actualizaci%C3%B3n%20de%20los%20PGIRS%202%2>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Marco de Gestión Ambiental y Social*. Bogotá DC: MINVIVIENDA.
- Ministerio del medio ambiente y Desarrollo Sostenible. (19 de 2 de 2016). *Política pública de Gestión de residuos sólidos* . Obtenido de Política pública de Gestión de residuos sólidos : https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrban/a/pdf/Polit%C3%ACcas_de_la_Direcci%C3%B3n/Pol%C3%ADtica_para_la_gesti%C3%B3n_integral_de__1.pdf
- Naciones Unidas. (18 de Agosto de 2016). *UN*. Obtenido de UN: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- OECD. (2008). Desarrollo sostenible: vincular la economía, la sociedad, el medio ambiente. *OECD Multilingual Summaries*, 1-7.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *Informe mundial sobre las drogas 2012*. New York: UNDOC.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Cultivos de Coca Estadísticas Municipales Censo 31 de Diciembre de de 2013*. Bogotá D.C: UNODC.
- Olavarría, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Instituto de Asuntos Públicos-Departamento de Gobierno y Gestión Pública*, 1-92.
- ONU Departamento de asuntos Económicos y Sociales. (21 de 08 de 2015). *ONU Departamento de asuntos Económicos y Sociales División de desarrollo sostenible*. Obtenido de http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

- Organización Panamericana de la salud. (2010). *Informe de la Evaluación Regional del manejo de Residuos Sólidos Urbanos en America Latina y el Caribe*. Lima: BID.
- Oslak, O., & O`donnell, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 1-30). Buenos Aires: IGM.
- PNUD. (18 de Agosto de 2016). *PNUD Colombia*. Obtenido de PNUD Colombia: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (4 de febrero de 2015). *www.procuraduria.gov.co*. Obtenido de <http://www.procuraduria.gov.co/>: http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente UNEP . (21 de 08 de 2010). *GRIND ARENDAL*.
- Repetto, F. (2010). *Coordinación de Políticas públicas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires: CEPAL.
- Reyes, A. (2008). Comunidades de significación como capacidades colectivas. Una revisión comunitarista de la teoría de Amartya Sen. *Areté. Revista de Filosofía*, 137-163.
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. . (4 de 2 de 2015). *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. .* Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Knof.
- Sen, A. (2006). *Foreword to pathologies of power*. California : University California.
- UNEP. (21 de 08 de 2015). *United Nations Environment Programme*. Obtenido de United Nations Environment Programme: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>
- UNESCO. (2012). *Educación para el desarrollo sostenible*. París : UNESCO.
- United Nations Environment Programme. (21 de 08 de 2015). *United Nations Environment Programme .* Obtenido de United Nations Environment Programme UNEP: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>
- Van Ewijk, S., & Stegemann, J. (2016). Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput. *Journal of Cleaner Production*, 122-128.

ANEXOS

Anexo 1. Bitácora de entrevista

TEMA 1 El problema

1. ¿Cómo surgió el problema de los residuos sólidos en el municipio?
2. ¿Cómo fue llevado a cabo el proceso de discusión sobre el problema y las soluciones?
3. ¿Cuáles fueron los actores sociales presentes en la discusión?

TEMA 2 La agenda gubernamental

1. ¿Cómo llegó a entrar la cuestión de los residuos sólidos en la agenda del municipio de El Tambo?

TEMA 3 La toma de decisión

1. ¿En el proceso decisorio que decisiones fueron tomadas?
2. ¿Cómo fueron tomadas las decisiones?
3. ¿Qué actores sociales proponían soluciones?
4. ¿Los actores sociales estuvieron de acuerdo con las decisiones tomadas?

TEMA 4 La formalización de la política pública

1. ¿El PGIRS es el contenido de una política pública?
2. ¿El gobierno municipal formuló los contenidos con actores sociales?
3. ¿El gobierno municipal compartió o dio a conocer los contenidos de la política pública a los actores sociales?
4. ¿Existe un documento formal que evidencia los contenidos de la política pública?
Existe y puede ser un poema.
5. ¿Qué acciones fueron llevadas a cabo para que la ciudadanía conociera las acciones a llevar a cabo y su rol dentro de la política?

