

ANÁLISIS DEL COMPONENTE SOCIO-ORGANIZACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE INCLUSIÓN SOCIAL DE RECICLADORES EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE
CALI 2010 - 2015

LEONOR GARCÉS NARANJO

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
Santiago de Cali, 2018

ANÁLISIS DEL COMPONENTE SOCIO-ORGANIZACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE INCLUSIÓN SOCIAL DE RECICLADORES EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE
CALI 2010 - 2015

LEONOR GARCÉS NARANJO

Trabajo de investigación presentado como trabajo de grado para optar al título de Magíster en
Políticas Públicas

Directora: Ms. SILVIA CRISTINA CAICEDO MUÑOZ

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
Santiago de Cali, 2018

RESUMEN

La fase de implementación de las Políticas Públicas, si bien no ha sido especialmente estudiada e investigada por los científicos sociales, es fundamental entender los entramados que se suceden en el lapso desde el momento que se formula hasta que se llevan las acciones a la práctica, puesto que precisamente estas acciones han sido pensadas seguramente para el desarrollo, mejoramiento e inclusión de poblaciones especialmente vulnerables (adultos mayores, afros, indígenas, recicladores, habitantes de calle, carretilleros, niños, jóvenes, mujeres entre otros).

Esta investigación analiza la implementación del componente socio-organizacional de la Política Pública de inclusión social de recicladores de oficio en la economía formal del aseo en Santiago de Cali, de tal forma que aporte desde la recopilación y análisis de esta experiencia; elementos de reflexión frente a la implementación de políticas públicas que tienen su origen en ordenes de las altas cortes, y en defensa de derechos sociales y humanos de población vulnerable. Tal es el caso de la población recicladora en Santiago de Cali, que a partir del cierre del botadero del basuro a cielo abierto de Navarro en el año 2008, se produce la Sentencia T-291 del 2009 que en defensa de los derechos de la población al trabajo que ordena al Municipio de Santiago de Cali, CVC (Corporación Regional del Valle del Cauca) y EMSIRVA en liquidación a formular una política pública que restituya los derechos de la población recicladora para vivir dignamente.

En el marco de la implementación de esta política, es en el componente socio-organizacional donde se centra específicamente este estudio, a partir de identificar y analizar la operativización o puesta en práctica de las acciones contempladas para la inclusión social de la población recicladora, la identificación de los actores participantes y el rol que jugó cada uno en su implementación y el análisis de los elementos organizacionales de la población. Teniendo en cuenta estos tres aspectos se pudo inferir elementos que se espera sirvan para el mejoramiento de la implementación de políticas públicas con poblaciones vulnerables y se pueda aportar en el desarrollo social y económico de las mismas.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	07
1. ANTECEDENTES.....	09
2. FORMULACION DEL PROBLEMA.....	12
3. OBJETIVOS.....	13
3.1 Objetivo general.....	13
3.2 Objetivos específicos.....	13
4. JUSTIFICACION.....	14
5. ESTADO DEL ARTE.....	15
5.1 Políticas públicas de inclusión social de recicladores.....	16
5.2 Recicladores en América Latina.....	16
5.3 Recicladores informales en Colombia.....	19
5.3.1 Primer período: décadas de 1970 y 1980.....	20
5.3.2 Segundo período: de 1991 a 2003.....	20
5.3.3 Tercer período: de 2003 a 2013.....	21
6. MARCO CONCEPTUAL	22
6.1 Implementación de políticas públicas (PP).....	22
6.2 Teorías de la organización y procesos de grupos vulnerables.....	29
6.3 Procesos organizativos de grupos sociales.....	32
6.4 Burocracia e implementación de políticas públicas.....	33
7. MARCO JURÍDICO.....	35
8. METODOLOGIA.....	36
8.1 Método.....	36
8.2 Procedimiento metodológico.....	36
8.2.1 Fase 1. Contextualización y revisión documental.....	36
8.2.2 Fase 2. Recolección de información.....	37
8.2.3 Fase 3. Estrategias de análisis de datos.....	37

8.2.4 Fase 4. Discusión y resultados.....	39
8.2.5 Fase 5. Conclusiones.....	39
8.2.6 Fase 6. Escritura del documento.....	40
9. RESULTADOS Y HALLAZGOS.....	40
9.1 Descripción de la operativización del componente socio-organizacional de la Política pública de recicladores en Santiago de Cali.....	40
9.1.1 Contextualización del componente socio-organizacional.....	41
9.1.2 Programas o proyectos realizados en el marco de la política pública-componente socio-organizacional.....	41
9.1.2.1 Identificación de la Población Recicladora en Santiago de Cali.....	42
9.1.2.2 Programas de Asistencia y Bienestar social.....	43
9.1.2.3 Fortalecimiento socio-organizacional.....	44
9.1.2.4 Asistencia Técnica.....	45
9.1.2.5 Empleos temporales.....	45
9.1.3 Factores que han influido en la implementación de la política pública de recicladores – componente socio-organizacional.....	46
9.1.3.1 Factores jurídicos.....	46
9.1.3.2 Factores administrativos.....	47
9.1.3.3 Factores sociales.....	48
9.2 Identificación y análisis de los intereses de los actores participantes en la implementación de la política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo.....	49
9.2.1 Identificación de actores.....	50
9.2.1.1 Corte Constitucional.....	51
9.2.1.2 Alcaldía Municipal y Dependencias de la Administración Municipal.....	52
9.2.1.3 Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.....	54
9.2.1.4 EMSIRVA en liquidación.....	55
9.2.1.5 Población recicladora.....	55
9.2.1.6 Organismos de control.....	57
9.2.1.7 Sociedad civil.....	58

9.2.1.8 Empresarios.....	59
9.2.1.9 Medios de comunicación.....	60
9.2.2 Análisis de intereses de los actores.....	60
9.2.3 Influencia de la burocracia en la implementación de la Política Pública	61
9.3 Elementos de organización de la población recicladora.....	63
9.3.1 Formas organizativas.....	64
9.3.2 Liderazgo.....	68
9.3.3 Participación.....	69
10. CONCLUSIONES.....	70
11. RECOMENDACIONES.....	77
BIBLIOGRAFIA.....	79
ANEXOS.....	83
Anexo 1.....	83
Anexo 2.....	87

LISTADO DE CUADROS

Cuadro N° 1. Población recicladora en América Latina	18
Cuadro N° 2. Categorías y subcategorías.....	39
Cuadro N° 3. Clasificación de las organizaciones de recicladores de oficio de la ciudad de Cali.....	66

LISTADO DE FIGURAS

Figura N° 1 Identificación de Actores implementación de la Política Pública.....	50
Figura N° 2. Líneas de Acción implementadas por los Actores	53
Figura N°3. Intereses de los Actores en la implementación de la Política Pública	61

INTRODUCCIÓN

La construcción de una sociedad más equitativa ha sido uno de los fundamentos de las políticas sociales en los últimos tiempos a nivel latinoamericano, tanto en países con gobiernos de izquierda como de centro derecha. El interés en disminuir los índices de pobreza es una constante en agendas públicas, por lo que existe una visión frente al desarrollo percibida no sólo como un crecimiento económico acelerado, sino también incluye una distribución más equitativa de sus beneficios (Rentería, 2009). Las políticas sociales en Colombia y Latino América en las últimas décadas han estado enfocadas en la protección social, especialmente en la década de los 1990 y asistencia social en el siglo XXI.

“La protección social, junto con los programas y políticas que proporcionan servicios básicos (por ejemplo salud, educación y vivienda), constituyen las políticas sociales” (Barrientos, 2012, p. 66). Por consiguiente se distinguen tres tipos de políticas en el marco del conjunto de este tipo de políticas públicas:

- a) Los programas de transferencias puros proveen dinero en efectivo a hogares en situación de pobreza. Las pensiones no contributivas son un buen ejemplo de este tipo de transferencias.
- b) Las transferencias de ingresos y servicios combinan suplementos al ingreso con la provisión o el uso de servicios básicos. Las transferencias condicionadas desde un enfoque de desarrollo humano, por ejemplo, ofrecen a los hogares participantes transferencias directas de ingresos vinculadas a condiciones de utilización de los servicios, especialmente de salud, educación y nutrición.
- c) Finalmente, los programas integrados de combate a la pobreza ofrecen transferencias a medida y acceso preferencial a servicios para cubrir una serie de déficits.

Estos tres tipos ideales se basan en diferentes visiones acerca de las causas que subyacen a la pobreza: la pobreza como falta de ingresos; la pobreza como déficits multidimensionales; la pobreza como déficits multidimensionales y exclusión social (Barrientos, 2012, p. 70).

En el análisis y la práctica de las políticas públicas, el uso de los conceptos de inclusión y exclusión comenzó a adquirir popularidad en los años 1990, especialmente en el contexto europeo y el marco de acción de las organizaciones internacionales (Mascareño y Carvajal, 2015). El concepto tradicional de inclusión social se entiende desde su cara opuesta, la exclusión, esto es, superar los factores que marginan a un determinado grupo poblacional del acceso a diferentes servicios sociales y a la construcción de relaciones más equitativas, en este sentido, avanzar hacia una sociedad más incluyente (con menos exclusión). Este concepto estático es bastante rebatido por varios autores, tendiendo más a una relación entre la exclusión y la inclusión. Así Mascareño y Carvajal en un artículo de la CEPAL plantean que la exclusión no se puede identificar como extrema pobreza y la inclusión como superación de la misma, es importante para el diseño e implementación de políticas públicas no seguir hablando de ambos como conceptos separados y opuestos, por lo que se requiere un compromiso público y privado de gobernabilidad para afectar los factores complejos que limitan las oportunidades de acceso a recursos y servicios, el desarrollo de potencialidades, la satisfacción de los derechos y la práctica de la democracia (PNUD, 2008).

Por tanto, para transitar de una situación de exclusión a la inclusión social sólo es posible a través de procesos que incidan en la transformación de aquellas estructuras que marginan a determinadas poblaciones. De esta manera, superar la exclusión no es una meta o una actividad específica, y demanda un proceso social en el ámbito comunitario e institucional.

Así, desde La política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo, en el municipio de Santiago de Cali, se constituye como una política social local, que si bien se analiza en un contexto histórico y político específico, busca en su conjunto superar las barreras de exclusión de este grupo poblacional. Dicha política se expide mediante el Decreto N. 4110200133 del 19 del año 2010 como consecuencia directa de una orden de la Corte Constitucional explicita en la Sentencia T-291 del año 2009, donde se le ordena al Municipio de Cali, entre otros aspectos, a “Diseñar, adoptar y poner en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria” (Sentencia T-291, Corte Constitucional, 2009). Frente a lo anterior, la Administración Municipal del periodo de gobierno (2008 – 2011) y (2012 – 2015) emprendió

una serie de acciones en el marco del cumplimiento de la sentencia, dando lugar a la implementación de la política en mención.

En consecuencia, el Municipio de Cali y demás entidades vinculadas en dicha orden, inician acciones enfocadas al cumplimiento de la misma, que a pesar de ello y los informes rendidos a la Corte Constitucional, esta entidad expide el Auto N. 118 en el 2014 donde se considera que no se ha cumplido la orden, dado que es evidente que los recicladores aún no hacen parte formal del sistema de aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad de Santiago de Cali, tanto así que incluso en el municipio no existe actualmente un sistema formal de aprovechamiento, y además los recicladores tanto del sector del corregimiento de Navarro como aquellos de calle expresan no ver cumplidas sus expectativas y necesidades.

En este sentido, el presente estudio analiza la implementación del componente socio-organizacional de la política pública de recicladores, el cual se materializa en uno de los objetivos de la mencionada política. Lo anterior realizado a través del análisis de la operativización y puesta en marcha de dicho componente, el análisis de los actores, la relación de los mismos y los elementos organizativos de la población que dan cuenta del efecto de las acciones desarrolladas.

1. ANTECEDENTES

La política Municipal de inclusión formal de recicladores a la economía formal de aseo:

Se origina como consecuencia de la orden proferida por la C.V.C. mediante el auto de 04 de Junio de 2008 que dispuso el cierre definitivo del sitio de disposición final en Navarro a partir del 25 de Junio de 2008; lo que implicó que la actividad de reciclaje que efectuaba la población de recicladores en el mencionado sitio cesará, sin que fuera permitido realizar la mencionada actividad en el nuevo sitio de disposición final por prohibición normativa. Aspecto circunstancial con el cual la citada población vio afectado el derecho al trabajo, por constituir esa actividad el medio laboral del cual obtenían recursos económicos para su subsistencia; esto origino varias reuniones de acuerdos entre la Administración Municipal y los recicladores de Navarro (Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, 2014, p. 30).

Ante el incumplimiento de dichos compromisos por parte de la Administración Municipal, los recicladores tanto de manera individual como en grupo interpusieron diferentes acciones de tutela, solicitando el amparo y protección a los derechos fundamentales de la vida e igualdad, afectados por la vulneración del derecho al trabajo que realizaron por más de 30 años en el sitio de disposición de residuos sólidos del municipio de Cali ubicado en Navarro. Estas tutelas fueron negadas en primera instancia, no obstante la población de recicladores que operó hasta el mes de junio de 2008 en el sitio de disposición de residuos sólidos solicitó a través del juez constitucional la protección de los derechos fundamentales a la vida digna y al trabajo, que se vieron vulnerados por EMSIRVA ESP, hoy en liquidación, la C.V.C. y el Municipio de Cali, con el cierre definitivo de Navarro.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-291 consideró que toda política, programa o medida diseñada y ejecutada por las autoridades en un Estado de Derecho, debe reunir unos requisitos mínimos de racionalidad que permitan contrarrestar efectivamente las consecuencias negativas de su ejecución, en particular si las personas afectadas por las mismas se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad. De acuerdo a esto, la corte expidió la Sentencia T- 291 del 2009 que dictó a la Administración Pública:

ORDENAR a EMSIRVA ESP, o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro, a la Alcaldía de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, diseñen, adopten y pongan en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria.

Reafirmandose para este caso lo afirmado por Jairo Castaño (2013), quien plantea que “La Jurisprudencia Constitucional se ha convertido en una fuente del derecho para resolver los problemas de derechos fundamentales” (p. 148), medida utilizada por los recicladores de la ciudad para hacer valer la protección de sus derechos. En total fueron 12 ordenes (Anexo N° 1) que buscaban garantizar la protección de los derechos fundamentales de los recicladores al trabajo y la subsistencia; ordenes que dieron origen a la política pública objeto de este estudio.

En cumplimiento de lo dispuesto en el ordinal cuarto de la Sentencia T- 291 se expide el Decreto Municipal 411.0.20.0133 de marzo 19 de 2010, que adopta el documento que contiene la Política pública y plan de inclusión de recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Santiago de Cali. El documento de la política pública se realizó con base en un conjunto de medidas de la Administración Municipal, EMSIRVA ESP en liquidación y la CVC, con participación del comité de inclusión creado en cumplimiento de la orden contenida en el ordinal 8 de la Sentencia de revisión T-291 de 2009, cuyo objeto esencial de la política y plan de inclusión social es:

- Brindar herramientas político-institucionales necesarias para lograr el reconocimiento y proteger el derecho fundamental a la vida y el trabajo de los recicladores de oficio de la ciudad de Santiago de Cali, en el marco del Estado de Derecho y en concordancia con las posibilidades financieras y competencias administrativas de la Alcaldía Municipal (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010).

El documento de política pública tiene los siguientes objetivos generales y específicos:

General: Propiciar un marco normativo, institucional y técnico adecuado y generar las acciones afirmativas necesarias tendientes a producir un proceso continuo y sostenible de inclusión social y de incorporación a la economía formal del aseo de los recicladores de oficio del Municipio de Santiago de Cali, mediante su conversión gradual y progresiva tendiente a su conversión en empresarios del reciclaje de la ciudad

Específicos:

1. Fortalecer su capacidad de organización gremial y empresarial para crear las condiciones favorables que les permita participar en los procesos de gestión integral de residuos sólidos de la ciudad.
2. Garantizar a los recicladores de Cali y a sus familias el goce efectivo de los Derechos a la salud, la educación, la vivienda y la alimentación mediante la ejecución de acciones afirmativas encaminadas a lograr su afiliación al sistema de seguridad social en salud y su incorporación en programas sociales, privilegiando a los individuos que por su condición se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social.

3. Propiciar un marco institucional y normativo adecuado, desarrollar la infraestructura necesaria y adelantar las estrategias indispensables para apoyar y acompañar el proceso de incorporación de los recicladores a la gestión de los residuos sólidos en la ciudad de Cali.
4. Adelantar procesos de Información, comunicación y educación dirigidos al desarrollo de una Cultura Ciudadana en la gestión adecuada de los residuos sólidos, a fin de promover actividades de separación en la fuente que faciliten el aprovechamiento de los mismos”. Siendo el objetivo N. 1 “Fortalecer su capacidad de organización gremial y empresarial para crear las condiciones favorables que les permita participar en los procesos de gestión integral de residuos sólidos de la ciudad”, sobre el cual se fundamenta el análisis de esta investigación (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010, p. 51).

2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La necesidad de inclusión social de los recicladores en la cadena formal del reciclaje, dignificar su labor y generar acciones afirmativas desde el Estado para proteger sus derechos fue reconocido por la Corte Constitucional en el año 2009 quien decide salvaguardar los 3200 recicladores de Santiago de Cali, los cuales vieron vulnerados sus derechos con el cierre del Botadero de Basuro de Navarro sin que se generaran acciones desde el Estado para subsanar o sustituir los daños ocasionados a las más de 600 familias que subsistían de reciclar en dicho lugar, “obligando” al Municipio de Cali a generar una política de inclusión de esta población en el sistema de aprovechamiento de residuos sólidos, fortaleciendo sus competencias humanas y empresariales.

Por lo anterior, el Municipio de Cali y demás entidades vinculadas en la orden, empiezan una serie de acciones enfocadas al cumplimiento de la misma, que a pesar de ello y los informes rendidos a la Corte Constitucional, esta entidad expide el Auto N. 118 en el 2014 donde considera que no se ha cumplido, puesto que: los recicladores aún no hacen parte formal del sistema de aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad, actualmente no existe un sistema formal de aprovechamiento y los recicladores no ven cumplidas sus expectativas y necesidades.

Un aspecto fundamental de la política pública de inclusión social de recicladores es el componente socio-organizacional, pues se esperaba que los recicladores organizados empresarialmente participaran debidamente en la economía formal del aseo y con esto garantizar el mejoramiento de su calidad de vida y acceso a derechos y servicios.

En el marco de lo expuesto anteriormente surge la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se ha implementado el componente socio-organizacional de la política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo en el municipio de Santiago de Cali?

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Analizar la implementación del componente socio – organizacional de la política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo en el municipio de Santiago de Cali en el periodo 2010 – 2015.

3.2 Objetivos específicos

3.2.1 Describir la operativización del componente socio-organizacional de la Política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo en Santiago de Cali.

3.2.2 Identificar y analizar los intereses de los actores participantes en la implementación de la Política Pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo en Santiago de Cali con respecto al componente socio – organizacional.

3.2.3 Describir los aspectos organizativos que se destacan en el colectivo de la población recicladora y su relación con la implementación del componente socio – organizacional de la Política pública de recicladores en la economía formal del aseo en Santiago de Cali.

4. JUSTIFICACIÓN

El análisis de la implementación de la Política pública de inclusión de los recicladores en la economía formal del aseo en Santiago de Cali, tiene gran relevancia, en primer lugar para la administración del municipio que a lo largo de cinco años ha invertido recursos técnicos, financieros y humanos en la implementación de una política pública sin tener los resultados esperados de la misma. Este estudio permitirá analizar desde los diferentes elementos que subyacen en la implementación de las políticas públicas tales como: el contexto social, político, histórico, económico entre otros, y las diferentes miradas e intereses de los actores, aspectos que podrán aportar a las administraciones públicas en su función frente a implementación de políticas públicas.

En este sentido, se realiza un aporte a las administraciones municipales que ejecutan este tipo de políticas, a los receptores de la misma y la ciudadanía en general, para que sus actuaciones realmente permitan acciones efectivas y eficientes en la implementación de políticas públicas de inclusión y no se queden en el cumplimiento de órdenes de las altas cortes.

Por otro lado, para los receptores de esta política es importante la investigación en la medida que aporta elementos para la autorreflexión desde diferentes roles, por una parte como beneficiarios y por otra como participantes en la formulación, implementación, evaluación y la incidencia e influencia del componente socio–organizacional para lograr los resultados esperados de la política pública objeto de análisis.

Finamente es muy pertinente analizar una política pública que busca la inclusión de un grupo poblacional vulnerable en un sector de servicios públicos como el de aseo, que ha venido presentando transformaciones sociales, económicas y políticas muy importantes en la última década, teniendo una participación cada vez más amplia del sector privado, generando así una competencia desigual para los recicladores, que sí bien han sido protegidos por sentencias y leyes, sus condiciones sociales y económicas de vulnerabilidad no han permitido su real inclusión. En vista de ello, el análisis de implementación de esta política pública brinda elementos que amplían la reflexión sobre un tema que genera polémica por la confluencia de múltiples intereses y actores en un contexto altamente politizado.

5. ESTADO DEL ARTE

La legitimidad de la acción de los poderes públicos “se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional” (Subirats, 1992, p. 10). La cita anterior es pertinente para entender el contexto y la importancia de la implementación de políticas públicas, particularmente de la población vulnerable, quienes demandan cada vez más del Estado acciones concretas que permitan el mejoramiento de su calidad de vida.

El estudio académico sobre la implementación de las políticas públicas ha sido un campo de reciente incursión de acuerdo a expresado por varios autores, entre ellos Subirats, quien afirma que “lo primero que podemos constatar al abordar el estudio de la puesta en práctica de la políticas públicas (o implementación si aceptamos el anglicismo) es lo reciente de su aparición en la literatura especializada” (Subirats, 1992, p. 101). Al parecer los estudios anteriormente se centraban en mayor medida en la formulación de políticas públicas, considerando la implementación un tema de menor importancia, sobre el supuesto que una buena formulación daría como resultado una implementación adecuada.

El trabajo pionero y sin duda más citado entre los estudiosos de la llamada “*implementation research*” es el realizado por Wildavsky y Pressman en 1978, que bajo el título genérico de *Implementation* llevaba como subtítulo todo un resumen de las conclusiones a las que llegaron: «Cómo las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland, o por qué es sorprendente que los programas federales puedan llegar a funcionar aunque sólo sea un poco». Los autores se referían a un programa de ayudas federales a la población de Oakland para mejorar la situación de los sectores sociales más marginados, “pero lo más importante de sus reflexiones no fue la constatación de un fracaso, sino la necesidad de plantearse el problema de la puesta en práctica de las políticas públicas de manera específica, separándolo de la fase de la toma de decisiones” (Subirats, 1992, p. 102).

Sobre el análisis de la implementación de Políticas Publicas haré referencia más

ampliamente en el marco conceptual, en este capítulo del estado del arte quiero darle mayor relevancia a las políticas públicas para población vulnerable, especialmente la población recicladora, y como esta se ha hecho visible en el contexto latinoamericano y nacional.

5.1 Políticas públicas de inclusión social de recicladores

He resaltado hasta el momento las posturas de algunos autores al respecto de la implementación de políticas públicas y los enfoques de la misma, pero es igualmente importante para efectos de la investigación recoger antecedentes con respecto a políticas públicas de inclusión social de población vulnerable, en particular de los recicladores. Para ello empezaré señalando que se encuentra poca literatura al respecto, pero en el ejercicio hallé documentos de organizaciones que trabajan en torno al tema de reciclaje, o informes de administraciones municipales vinculado al servicio público de aseo y recolección de residuos sólidos, con lo cual pude intuir que la población de recicladores ha sido visibilizada en materia de política pública en razón de su oficio.

5.2 Recicladores en América Latina

Pepenadores en Ciudad de México y Monterrey. Catadores en San Pablo y Belo Horizonte. Cartoneros en Buenos Aires y Rosario. Cachureros en Santiago. Chamberos en Quito y Guayaquil. En todas las grandes ciudades de América Latina y el Caribe (ALC) existen personas que recolectan, separan y comercializan materiales tales como cartón, papel, vidrio, plástico o metal, y hacen de esta actividad su principal fuente de ingresos. Genéricamente se los conoce como “recicladores informales” (Sturzenegger & Terraza, 2010, p. 13).

Aunque se trata de una población flotante y no se tengan estimaciones exactas, los datos recogidos por la última Evaluación Regional arrojan que existen en la región más de 200.000 familias (aproximadamente 500.000 personas) que se dedican a la recolección, separación y comercialización informal de residuos¹. Otras fuentes estiman que el número de recicladores en

¹ Véase: OPS; (2005) .Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe; como señala el Informe, la dificultad de establecer cifras precisas se debe en gran

ALC es significativamente mayor, alcanzando los 3,8 millones personas².

En su gran mayoría los recicladores desarrollan su actividad en precarias condiciones sanitarias, expuestos a una alta inestabilidad laboral, sin ningún tipo de seguridad ocupacional ni vinculación con el sistema de protección social y, en muy pocos casos, integrados al sistema formal de gestión de residuos sólidos municipales (RSM). Sus jornadas de trabajo suelen ser prolongadas, contando generalmente para la recolección con rudimentarios medios de trabajo y dependiendo con frecuencia de una gama de intermediarios que les fija el precio de los materiales y las formas de pago (Sturzenegger & Terraza, 2010).

En todas estas ciudades son varios los lugares o fuentes donde los recicladores obtienen el material con el que trabajan: en sitios de disposición final, tales como vertederos a cielo abierto o rellenos controlados; en la vía pública, recogiendo el material encontrado en las calles; o directamente en las fuentes de generación de residuos como parte de programas de recolección selectiva. En América Latina y el Caribe, todo el grupo familiar participa activamente en las tareas de reciclaje informal, tanto en los vertederos a cielo abierto como en las calles, es frecuente observar la presencia de mujeres y niños que colaboran en la segregación de materiales. La última Evaluación Regional estima que por lo menos un tercio de los recicladores son mujeres³, siendo este fenómeno particularmente notorio en países como Belice, Chile, Perú, Guatemala, República Dominicana, Honduras y Guyana. Es también frecuente la presencia de menores realizando tareas de segregación conjuntamente con sus madres, lo que explica que este grupo etario represente el 42% de esta población (véase Cuadro N° 1).

parte al reducido número de estudios efectuados. A esto se agregan las dificultades logísticas para estimar el número de personas que viven de la recuperación de materiales debido a que a menudo se trata de una población flotante.

² Véase MEDINA, Martín. (2008). Community- Based Recycling Initiatives. Grassroots Development.

³ Véase: OPS. (2005) .Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe

CUADRO N° 1 POBLACIÓN RECICLADORA EN AMERICA LATINA

PAIS	HOMBRES	%	MUJERES	%	MENORES	%	TOTAL
ARGENTINA	—		—		—		0,3
BELICE	0,008	24%	0,025	74%	—		0,034
BOLIVIA	0,027	42%	0,017	26%	0,02	31%	0,065
BRASIL	—		—		—		0,134
CHILE	0,015	20%	0,046	61%	0,009	12%	0,076
COSTA RICA	0,015	25%	0,025	41%	0,02	33%	0,061
GUATEMALA	0,208	48%	0,22	51%	0,006	1%	0,43
GUYANA	0,048	15%	0,254	77%	0,025	8%	0,329
HONDURAS	0,107	32%	0,025	68%	—		0,332
JAMAICA	0,012	57%	0,009	43%	—		0,021
PARAGUAY	—		—		—		1,51
PERU	0,156	22%	0,513	71%	0,054	7%	0,724
REPUBLICA DOMINICANA	0,122	51%	0,212	88%	0,042	17%	0,241
SURINAM	0,075	61%	0,075	61%	0,1	81%	0,123
TRINIDAD Y TOBAGO	0,08	31%	0,18	69%	—		0,26
VENZUELA	0,03	19%	0,104	65%	0,025	16%	0,159
PROMEDIO ALC	0,05	29%	0,051	29%	0,072	42%	0,173

... Datos no disponibles

Fuente: Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe, 2005.

De acuerdo al Estudio sobre la Dinámicas organizacionales de los recicladores en América Latina, realizado por el BID en el 2010:

Son varias las clasificaciones que pueden hacerse de los recicladores. Una relacionada

con el lugar o ámbito de trabajo en el que se desenvuelven los divide en dos grandes grupos: (i) aquellos que realizan las tareas en sitios de disposición final y (ii) aquellos que lo hacen en la vía pública. Otra clasificación posible está relacionada con el nivel de dedicación a esta actividad. Según este criterio, la población de recicladores puede dividirse en dos categorías: (i) recicladores ocasionales, que reciclan de acuerdo con oportunidades y circunstancias particulares de sus necesidades, compartiendo la recolección con otras actividades y (ii) recicladores de oficio, que reconocen el reciclaje como su actividad principal y permanente de trabajo. Finalmente, los recicladores pueden ser categorizados según su nivel de organización en (i) recicladores no organizados y (ii) recicladores organizados, siendo el punto de diferenciación pertenecer o no a una organización, sea cooperativa, gremio o asociación (Sturzenegger & Terraza, 2010, p. 7).

Hasta hace unos treinta años existían muy pocas organizaciones de recicladores en América Latina y el Caribe. Sin embargo, a partir de los años ochenta diversas cooperativas y otras formas de asociación comenzaron a florecer en la región, especialmente en países como Brasil y Colombia donde los recicladores han alcanzado niveles de organización significativos. Actualmente, se estima que existen alrededor de 1.000 organizaciones de recicladores (cooperativas, gremios y asociaciones) esparcidas en toda ALC, más que en cualquier otra región del mundo. En líneas generales, los recicladores vinculados a una forma organizativa se caracterizan por tener mejores condiciones laborales. Los beneficios que obtienen se derivan fundamentalmente de mayores volúmenes de venta, una menor dependencia de los intermediarios y mayores posibilidades de adicionar valor a los materiales. Por otra parte, una vez constituidas legalmente, las organizaciones se encuentran en condiciones de formalizar contratos con gobiernos locales, lo que facilita su integración al sistema formal de RSM, su acceso a convenios con organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales y, consecuentemente, su acceso a financiamiento (Sturzenegger & Terraza, 2010, p. 15).

5.3 Recicladores informales en Colombia

En un estudio realizado en el 2014 por la red de ciudades “COMO VAMOS” y financiado por la FUNDACIÓN AVINA y FUNDACIÓN CORONA se exponen tres períodos históricos en

la situación de los recicladores de oficio dentro de la cadena del reciclaje en el país. El primero de ellos corresponde a las décadas de 1970 y 1980 hasta la constituyente en 1991; el segundo, desde la constituyente hasta el año 2003 que se realiza el Congreso Nacional de Reciclaje en Manizales; y el tercero, desde 2003 hasta el presente.

5.3.1 Primer período: décadas de 1970 y 1980

Ante el crecimiento acelerado y desordenado que experimentaron las ciudades colombianas, aparecieron muchas personas que ante la falta de oportunidades en el mercado laboral urbano, se dedicaron a la actividad del reciclaje o recuperación de materiales aprovechables en los botaderos de basura de los municipios. Sin embargo, en la mayoría de ciudades del país la práctica del reciclaje estaba prohibida y su actividad era asociada con la delincuencia, el consumo de drogas, los habitantes de calle y otras problemáticas que los demás ciudadanos evitaban. Era común escuchar expresiones como “desechable” para referirse a los recicladores, y el uso de materiales recuperados en la industria era casi nulo, por lo que los ingresos de los recuperadores eran precarios.

Durante la década de 1980 se crearon una serie de asociaciones locales de recicladores en distintas ciudades que comenzaron a reclamar reconocimiento social, mejoramiento de condiciones de vida y se inician algunas gestiones de recursos de cooperación internacional, mientras su actividad estaba regulada por leyes de la década de 1970 que no correspondían con la época⁴.

5.3.2 Segundo período: de 1991 a 2003

Luego de la constituyente coinciden dos situaciones: en primer lugar, el descubrimiento el 1 de marzo de 1992 en Barranquilla de 11 recicladores en una universidad local, que habían sido sistemáticamente asesinados para ser estudiados en la facultad de medicina (hecho que 8 años después provocaría que una ley instaurara el 1 de marzo como Día Nacional de los Recicladores), situación que generó un fortalecimiento de los movimientos de recicladores y

⁴ Véase: COMO VAMOS, Red de Ciudades. (2014). Informe sobre la política pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje.

atrajo la cooperación de varias organizaciones internacionales, permitiendo realizar varios programas piloto de aprovechamiento de residuos en distintas ciudades de la mano de la Fundación Social. En segundo lugar, tras el cambio de la institucionalidad colombiana, comienzan a crear distintas leyes que afectan la actividad del reciclaje y los recicladores en Colombia; La ley 99 de 1993 crea el Ministerio de Medio Ambiente y le ordena propender por el fomento de prácticas de reciclaje y reutilización de materiales, luego la Ley 142 de 1994 crea el marco regulatorio para la prestación de servicios públicos domiciliarios por parte de privados, lo que abre la posibilidad para que entraran grandes empresas al negocio de la disposición final, con condiciones desfavorables para los recuperadores; se generan múltiples decretos reglamentarios, como el 605 de 1996 y en 1998 aparece la primera política de gestión integral de residuos por parte del Ministerio del Medio Ambiente, la cual tuvo dificultades para ser implementada.

Este período culmina con la retirada de la Fundación Social y de su cooperación técnica de manera gradual entre 1998 y 2001, lo que implicó la quiebra de muchos proyectos de recuperación que no estaban bien estructurados desde lo financiero y el fracaso de varios intentos de financiación del Plan Trienal que había formulado la Asociación Nacional de Recicladores, lo que dividió el gremio y causó que muchas de las asociaciones en las regiones se separaran del movimiento bogotano⁵.

5.3.3 Tercer período: de 2003 a 2013

El tercer período comienza con la expedición del Decreto 1713 de 2002 que obligó a los municipios a formular los PGIRS y a incluir en ellos acciones para la inclusión de los recicladores en el esquema de gestión integral. Durante este período se dan varias acciones de tutela que terminan en sentencias que favorecen el reconocimiento de los recicladores como población vulnerable, ordenan incorporarlos de manera efectiva en el negocio de reciclaje y prohíben su sanción por medio de los comparendos ambientales instaurados por la Ley 1259 de 2008.

⁵ Véase: COMO VAMOS, Red de Ciudades, (2014). Informe sobre la política pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje.

Se caracteriza por la alta especificidad en la regulación de la actividad, las demandas de los recicladores para que se garanticen sus derechos y por la escasa aplicación de la normatividad nacional en las regiones, donde los PGIRS formulados en 2005 tuvieron un nivel de ejecución muy bajo y un desarrollo de la normatividad local muy pobre, con excepción de las ciudades de Medellín y Bogotá.

Finalmente, en diciembre del año 2013 se formula el Decreto 2871 que cambia las normas en materia de servicio de aseo, creando oportunidades para la asociación de recuperadores, pero restringiendo sus posibilidades de acceso a la prestación de un servicio público de recolección de residuos recuperables⁶.

6. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo realizaré una aproximación teórica frente a la implementación de políticas públicas, teoría de las organizaciones y procesos organizacionales de grupos vulnerables y la relación de la burocracia en la implementación de políticas públicas.

6.1 Implementación de políticas públicas (PP)

La implementación de políticas públicas es, relativamente, una nueva área de análisis (Otoole, Laurence & Meier, 2003; DeLeon & DeLeon 2002). El proceso posterior a la toma de decisiones había sido un área de estudio desatendida hasta los años setenta; un buen número de autores consideraban el estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas, incluso afirmaban que la implementación era simple y por ello no parecía involucrar asuntos significativos.

Fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo, y fortalecieron la importancia de esta área de estudio. Van Meter

⁶ Véase: COMO VAMOS, Red de Ciudades, (2014). Informe sobre la política pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje.

y Van Horn (1975) sostienen que los estudios de la implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado, básicamente, en el proceso de toma de decisiones, por lo que se creía que una vez tomada ésta sería implementada logrando un resultado similar al que inicialmente se intentaba. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales.

Por otra parte, de acuerdo a Vaquero (2007) también se puede argumentar que la complejidad y la dificultad del proceso de implementación ha desmotivado a algunos especialistas a profundizar en esta área de estudio. La brecha o distancia entre el objetivo original y el resultado final de una política puede ocurrir en cualquier campo y en cualquier país. Diversos estudios contemporáneos han revelado que muchos países encuentran diferentes problemas y obstáculos cuando tratan de implementar las políticas y alcanzar sus objetivos originales (Vaquero, 2007). Esta situación es relevante en dos sentidos: por un lado, las deficiencias en la implementación descubren ineficiencias en el aparato de gobierno; por otra parte, la capacidad o incapacidad del gobierno para implementar las políticas tiene un impacto directo sobre el asunto de la autonomía del Estado, es más, parece que los fracasos en la implementación de políticas pueden reducir el apoyo político en elecciones subsecuentes (Younis, 1990).

En consecuencia, una vez que los especialistas y los gobiernos se han percatado de la importancia de la etapa de implementación, los estudios sobre el particular se han vuelto más comunes, especialmente en las tres últimas décadas y sobre todo en los países desarrollados. Los años setenta y ochenta fueron especialmente importantes para el desarrollo de estudios de implementación como lo evidencian los trabajos de Pressman y Wildawsky (1973), Rein y Rabinovitz (1978), Elmore (1978, 139 1979-80), Nakamura (1980), Sabatier y Mazmanian (1981), Sabatier (1986) y O'Toole (1989) entre otros.

Van Meter y Van Horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarcan acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios,

pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.

Sabatier y Mazmanian (1981) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica. Para Pressman y Wildavsky (1976) la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Bardach (1978) establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”, es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Vaquero, 2007).

La implementación de políticas públicas es de suma importancia de acuerdo a lo planteado por Röth y expuesto por Fuenmayor (2014) donde se afirma que esto sucede “porque es el momento en que la política, hasta ese entonces vista en los discursos, en documentos, planes y leyes, se cristaliza, se materializa, se aprecia, se traduce, en hechos tangibles, en una realidad concreta” (p, 44).

Para efectos de este estudio comparto completamente lo planteado por Jennifer Fuenmayor (2014), en su artículo Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos, quien plantea:

“La implementación debe ser estudiada dentro de su contexto y vista como un proceso político en donde existe un entramado político complejo con instituciones con distintas características sociales y políticas, distintos actores políticos, intereses, estrategias, recursos, falta de objetivos claros, de consenso, donde hay contradicciones, negociaciones, imprecisiones, ambigüedades en el proceso de implementación, etc. Es un espacio político complejo que también tiene que ver con el sistema de valores, con las

ideologías, las creencias, con su referencial y su contexto. “La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes (p. 44).

Bourdieu (2002) hace aportes interesantes a la implementación de políticas públicas introduciendo el concepto de *hábitus*, el cual pretende dar cuenta precisamente de que las prácticas, ya sean económicas, culturales o de otra índole, de hombres y de mujeres, se corresponden a realidades sociales complejas, por lo que no puede verse bajo la lógica de un comportamiento mecánico racional. Röth (2006) introduce la noción de *hábitus* desarrollada por Bourdieu “para servir de puente entre condicionamiento estructural (ideas, instituciones) y actitudes de los individuos (interés condicionado)... de modo que la noción de *hábitus* permitiría comprender prácticas de percepción, de apreciación y de acción de los agentes” (Röth p. 52). Esta explicación sería de gran utilidad para entender muchas aptitudes y procedimientos en la administración pública que afectan los procesos de implementación de las políticas públicas, mucho más cuando en estos procesos hay ausencia de participación ciudadana. La implementación queda en manos de la burocracia, en palabras de Bourdieu, del microcosmo burocrático, del universo de agentes del Estado, del campo burocrático.

La política real es diferente a la política formal, una cosa es lo que aparece, por ejemplo, en las leyes, y otra es ver al Estado a partir de su acción, resolviendo los problemas de la sociedad (Álvarez y Arroyo, 2014). Röth (2006) afirma que:

Aparece entonces lo que se ha denominado el *implementation gap*, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia a veces abismal que separa la teoría de la práctica (p.107).

La política real tiene que ver con la práctica, con todas las consideraciones anteriores, con el mismo Estado, con sus agentes, con el *hábitus*, con el referencial de la política pública (que muchas veces la política plasma en las leyes), nada tiene que ver con la que finalmente se implementa, ni con su proceso en general, puede tornarse muy distinta, ya que se generan “actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény y Thoenig citado por Roth 2006, p. 109). Por lo tanto, no se puede concebir la implementación de

las decisiones públicas como un acto meramente técnico o administrativo de simple ejecución. Aquí la política pública se tropieza con el juego político, con la realidad, tiene que ver con el resultado, que muchas veces no es el esperado o tampoco se resuelven los problemas, sino que más bien los empeoran.

Existen dificultades a la hora de implementar las políticas públicas. Mayntz afirma que se deben considerar los procesos de implementación como procesos contingentes, en otras palabras, son procesos difícilmente previsibles, lo cual necesariamente plantea la necesidad de desarrollar estrategias para las políticas públicas. Muchas veces los procesos de implementación se ven afectados, por ejemplo, por la politización de los funcionarios públicos, por lo que su conducta y toma de decisión contiene un fuerte componente ideológico, o también debido al querer mantener una posición de poder privilegiada, sus intereses personales, apego a la razón jurídica formal y distanciado de la razón práctica (Fuenmayor, 2014).

Todas estas consideraciones se convierten en serios obstáculos para lograr una implementación efectiva de las políticas públicas y crea un abismo entre la política formal y la política real. Cuando esto sucede, la política pública se desvía de sus objetivos, se pierde en el camino de la implementación y muchas veces no se concreta, se queda como una política simbólica. Asimismo, cuando una política pública presenta imprecisiones o es ambigua, también se presta para que quede en manos de la discrecionalidad de los ejecutores (Fuenmayor, 2014).

El Enfoque de Análisis de Políticas Públicas (EAPP) presenta aportes al conocimiento existente en materia de política pública, pero también tiene limitaciones. Entre los aportes del EAPP se destacan los siguientes: 1) Establece la diferencia entre la política formal y la real; 2) con fines académicos permite descomponer la política pública por etapas y 3) hace aportes en el estudio sectorial de las políticas públicas.

Entre las limitaciones se citan: 1) imprecisión en las definiciones de política pública; 2) el mercado como referencial de las políticas públicas; 3) la política pública vista como un proceso continuo y por etapas alejada de la realidad; 4) proceso de toma de decisiones como un acto racional; 5) estudio de la agenda política sin incluir a los ciudadanos; 6) privilegia valores a favor del mercado; 7) producción de enfoques y modelos bajo el dominio de la racionalidad

instrumental; 8) enfoque centrado en lo económico que excluye criterios sociales y 9) poco aporte para explicar los conflictos (Fuenmayor & Ochoa, 2013).

De acuerdo con Fuenmayor (2014), la implementación no puede ser vista como un proceso lineal y mecánico, por lo que no se puede ubicar, por ejemplo, donde empieza la implementación y donde termina. Röth (2006) señala que tampoco ha sido fácil determinar cuáles son los principales elementos que inciden en el proceso de implementación, de modo que se concibe como un proceso amplio, flexible y multidimensional. En efecto:

Un autor particularmente prolífico en el tema de las políticas públicas, Aaron Wildavsky, considera que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados, es decir, como una evolución; de modo que es imposible separar las distintas etapas de una política pública y el proceso es de nunca acabar: siempre la política pública tiene que ser reformulada (Lane, Pressman, Wildavsky citados por Roth, 2006, p. 123).

La visión de los modelos y enfoques sobre el proceso de implementación ha ido cambiando desde una perspectiva de análisis racional, cuantitativista, secuencial, objetivista, mecánica, que han estado bajo el dominio del enfoque de elección racional, por unos modelos y enfoques que han venido incorporando otros criterios, concretamente, los cualitativos, sin embargo, esto no ha cambiado la lógica de estos modelos, ni sus propósitos (Fuenmayor, 2014, p. 48).

Los modelos y enfoques desarrollados en la etapa de la implementación tienen un tronco común, proceden de la teoría del *public choice*, orientados al estudio del comportamiento de los individuos, grupos organizados y de los mecanismos para corregir las distorsiones y conseguir finalmente el comportamiento esperado. “Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución” (Hargrove, citado por Roth, 2006, p. 109). Siguiendo a Röth, ha tenido un mayor éxito para la política la fusión de la teoría de la elección racional con la economía neoclásica, generalizando el análisis costo-beneficio, que los nuevos modelos y enfoques, que al menos han pretendido ser más realistas, tales como el enfoque de redes y el modelo de *Advocacy Coalitions* (AC). Röth (2007) señala que:

El ámbito del análisis de las políticas públicas se ha desarrollado a partir de una perspectiva fuertemente impregnada por la teoría de la elección racional por su ambición de fundar una verdadera ciencia (positivista) de la política pública directamente aplicable para los decisores políticos (p, 51).

Esto cobró mayor fuerza con el giro neoliberal de las políticas públicas desde finales de los años ochenta.

De acuerdo a Fuenmayor (2014) en la fase de la implementación se encuentran dos concepciones básicas frente a modelos, el primero de ello denominado *top-down* por corresponder “a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down)” (Roth, 2006, p 109). Este modelo privilegia la línea de autoridad, se destaca por su apego a las reglas y la definición de tareas bien claras. La implementación se lleva a cabo en contextos ideales, donde no hay problemas de recursos, ni de información, donde no hay contratiempos. “La administración, pues, realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias” (Mény y Thoenig, citados por Roth, 2006, p. 110).

Esta concepción clásica (administración de tipo Weberiana) de los años cincuenta y sesenta, concibe el proceso de la formulación y la decisión de la política separadas de la implementación de las decisiones políticas. Esto es así debido a que este modelo se corresponde con la concepción clásica de la administración pública, a una idea mecánica de separación, de división, en donde se estudian separadamente los procesos, esto es, de forma aislada. Esta es una concepción positivista, por etapas, para luego reconstruir el proceso. Debido a la insatisfacción por este modelo, nace el enfoque *bottom up* en lo que se refiere a la implementación. La lógica de esta concepción es contraria, de abajo hacia arriba. Este enfoque:

Tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen. Se trata por lo tanto de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de este nivel. Dada esta perspectiva ‘individualista’, los modelos construidos tienden a desarrollarse desde una postura inspirada en la teoría del *public choice* (Roth, 2006, p. 126).

Müller (2006) nos dice que las políticas públicas:

Son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe (...) Este enfoque que hace énfasis en la función cognitiva de la acción pública, ha sido desarrollado por numerosos autores que subrayan el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas (p, 95).

De acuerdo a Fuenmayor (2014) de lo que se trata es de incorporar el tema de los valores al proceso de implementación de la política pública. Uno de los trabajos más relevantes dentro de esta perspectiva fue el de Paul A. Sabatier, con su modelo denominado *Advocacy Coalition*. Se destaca en este modelo o enfoque “la posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores” (Röth 2007, p. 479). Para este modelo los cambios de política pueden obedecer, entre otras cosas, a cambios en los valores de los miembros de una sociedad, de manera que la política pública tiene un fuerte componente cognitivo. Análogamente, este enfoque se caracteriza, entre otras cosas, por comprender las políticas públicas como “matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones” (Röth, 2006, p. 36).

6.2 Teorías de la organización y procesos de grupos vulnerables

Para lo anterior es necesario mencionar que existe todo un cuerpo estructurado de pensamiento administrativo que permite detallar a las organizaciones mediante diversos análisis de sus procesos (Contreras y De la Rosa, 2013). El uso de un marco conceptual es importante toda vez que se constituirá en una guía que aporte al entendimiento de las maneras usadas por el grupo objeto de interés: los recicladores y sus intentos de estructurar organizaciones que respondan a los requerimientos que la Administración Pública Municipal demande, y que esta última, de igual manera, logre los objetivos propuestos por las Altas Cortes.

Es muy significativo reconocer que fue a raíz de autores clásicos como Taylor y Fayol (1961), quienes marcan la pauta durante el siglo XX en el reconocimiento social del *deber ser* con relación a la manera en la cual las organizaciones, de diferente índole, se constituyen con base en sus propuestas de organización clásica. En la actualidad, existen formas organizativas que cimientan sus estructuras sobre los principios de la administración científica clásica, mediante la racionalización de los procesos productivos.

Un punto a considerar, se refiere a las formas organizativas que se proponen desde las esferas jurídicas en Colombia, ancladas sobre modelos de administración clásica que consideran a la organización como una máquina y a las personas como individuos que aportan a la cadena productiva de manera muy rutinaria. Este es un punto nodal a tener en cuenta cuando se trata de aproximarse a los diferentes procesos organizativos por los cuales atraviesan los grupos de recicladores, enfrentados a fallos y rutas demarcadas desde centralidades jurídicas nacionales y locales, en este caso particular.

Ahora bien, la particularidad para este proceso de política pública (PP) de recicladores, es tratar de analizar como personas que, si bien no desconocen a las organizaciones y ciertas maneras de organizarse, desde su sentido común, sus prácticas cotidianas y sus experiencias de vida, algunos de sus procesos y de sus logros se pueden percibir como lejanos a los parámetros y visiones de una organización científica. Lo anterior para significar que deben, por lo menos desde las nociones de PP, existir otras miradas sobre sus procesos e intentos de organización y los logros que los mismos les suponen. También es importante mencionar que aquellas organizaciones de recicladores que existen y que han presentado permanencia en el tiempo, deben de alguna manera haber superado etapas y presentado un crecimiento organizacional, algo que si bien desborda los objetivos de este trabajo de grado, si debe ser un eje informativo que posibilite entender las posibles formas organizativas que representan al grupo como una unidad.

Acercarse a un sistema social y organizativo de los recicladores, por ejemplo basado en la contingencia (Woodward y Pugh; Lawrence y Lorsh; Burns y Stalker citados por Contreras y De la Rosa, 2013), posibilita aproximarse a entender la racionalidad de sus decisiones en un primer momento. Para el caso que nos ocupa: los recicladores en el municipio de Santiago de Cali, en un inicio podría ser una aproximación teórica válida por los perfiles que se configuran al interior

de la población recicladora. Frente a lo anterior, se debe ser cuidadoso debido a que este postulado administrativo le da preponderancia al ambiente en el cual se desarrolla la organización y no se ocupa muy específicamente de los procesos organizativos que adelantan los actores involucrados. Para este caso, es importante dar cuenta del proceso en sí mismo, sin desconocer que para algunas organizaciones de recicladores el ambiente en el cual se desarrollaron pudo ser un aspecto fundamental y detonante a sus procesos de organización. Bajo otra mirada, por el contrario, el asumir el análisis basado en un sistema contingente de administración no permite detallar el real proceso del grupo en mención y nos aleja del objetivo: sus maneras y formas organizativas.

Navegar en las teorías de la ambigüedad organizativa (Cohen, Marsh y Olsen; Marsh; Weick citados por Contreras y De la Rosa, 2013), denota que en ciertos sectores de las organizaciones de recicladores puede manifestarse una especie de anarquía organizada, este marco explicativo podría posibilitar el entendimiento de una o varias organizaciones del grupo, pero limitaría el dar cuenta de generalidades del proceso organizativo de recicladores de Santiago de Cali bajo la sombra de una política pública.

Las teorías del aprendizaje y conocimiento organizacional (Argyris; Argyris y Schon; Blackler; Dodgson; Huber; Levitt y March; Nonaka y Takeuchi; Senge citados por Contreras y De la Rosa, 2013), que fundamenta parte de su desarrollo en una fuerte adaptación ambiental, es otro enfoque organizativo que, si bien se presenta mucho más decantado y sofisticado, podría ser un foco de aproximación al fenómeno organizativo de los recicladores. Ahora bien, al momento no se puede afirmar que esta visión organizativa de cuenta de todos los procesos organizativos de los recicladores, del proceso general del grupo mencionado o de sus partes sobresalientes. Es importante destacar que este modelo de entender los procesos organizativos tiene varias características que lo hacen muy cercano al proceso vivido por los recicladores, como son: el aprendizaje, el conocimiento y la innovación organizacional, temas presentes y recurrentes en el grupo poblacional objeto de este trabajo de investigación.

6.3 Procesos organizativos de grupos sociales

Para este estudio, el cual aborda un grupo de personas con elementos comunes, que presentan una serie de subcategorías al interior de su población, hasta el momento, se conoce que los procesos organizativos de los recicladores son de vieja data y están ligados de alguna manera por las luchas y logros obtenidos en América Latina. Para el caso que nos ocupa, en parte fueron impulsadas por ciertas acciones legales de índole nacional, articulando tareas que les permitieran desarrollar ciertas formas de organización bajo esquemas normativizados, como acciones necesarias a su forma laboral de vida y el logro de sus recursos.

En lo local, el grupo de recicladores no ha sido ajeno a los procesos de organización logrados en América Latina. Algunas de las organizaciones existentes han tenido una constante comunicación con los centros de información nacional, lo que les ha permitido fluir. Algunas aproximaciones se enclavan en lo básico, esto es, las formas organizativas surgidas del sentido común e intuitivas, pero hay que evaluar su desconocimiento en rigor de las implicaciones que han tenido y los entornos que las circunscriben (económicos, ambientales, sociales, culturales, jurídicos, etc.). También es necesario expresar que se han desarrollado, con algún grado de eficacia, algunos pasos de formalización ante los estamentos creados para tal fin (alcaldías, cámaras de comercio, agremiaciones, grupos de intereses y demás).

El tema organizacional tiene muchas aristas sobre las cuales volcar la mirada, para este texto, haciendo un paralelo con lo aportado por Araujo Misoczky, Kruter Flores y Goulart Silvase (2008), se hace necesario considerar algunos aspectos que enmarcan algunas de las diferentes concepciones abordadas, las cuales definen que los grupos sociales tienen formas organizativas diferentes a las organizaciones formales y científicas. También es importante considerar lo siguiente:

- Los grupos organizados de recicladores de Santiago de Cali, si bien no todos, una parte de los mismos se ubican en una perspectiva organizacional respondiendo a una política pública.
- La política pública a su vez tiene una perspectiva organizacional, que aunque no discrimina taxativamente el acontecer organizativo de los recicladores, si hace parte del

engranaje de la organización o formas organizativas esperadas que sí afectan su acontecer.

6.4 Burocracia e implementación de políticas públicas

La concepción tradicional de burocracia se identifica con lo que más recientemente Henry Mintzberg ha denominado “burocracia maquinal”, el cual es “un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinario, repetitivo y que, por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas” (Mintzberg, 1984, p. 357). Esta concepción ha sido controvertida por algunos autores, entre ellos Subirats quien considera que esta distinción establece una diferenciación entre la “cúpula decisional y el núcleo de operaciones”

La estructura burocrática así concebida resulta muy poco capaz de adaptarse al cambio, muy poco capaz, por tanto, de adaptarse a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado democrático en los últimos cuarenta años, y menos capaz aún de resistir la dinámica de fragmentación de intereses y de mutación tecnológica de la última década. (Subirats, 1989, p. 126).

Subirats (1989), plantea que la burocracia tiene un papel mucho más activo en la implementación de políticas públicas que simples ejecutores de las decisiones tomadas por “la cúpula decisional”, esto lo fundamenta en algunos recursos que considera tiene la burocracia, que hace que su papel sea mucho más activo de lo que se consideran los esquemas tradicionales.

Los recursos expuestos por Subirats (1989) y que explican la importancia de la burocracia en la implementación de las políticas públicas son los siguientes:

- Control sobre la información y su misma capacidad profesional: De acuerdo a Subirats es la burocracia quien más conoce que sucede con la aplicación de programas públicos, la aceptación frente a los mismos y las principales falencias que deberían modificarse.
- Red de contactos formales e informales: Por su posición en la estructura jerárquica la burocracia establece redes formales e informales que les permite gran influencia y

accesibilidad a la información.

-Conocimiento del Terreno: El conocimiento del terreno de la burocracia es innegable lo que les permite neutralizar o absorber políticos demasiados audaces (p. 71).

Es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas. Como es bien sabido, se considera que el papel fundamental de la burocracia es precisamente «ejecutar» (lo que da esa idea de automaticidad de respuesta a la que aludíamos anteriormente y que parece lejos de ser real) las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión político, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados. (Subirats, 1992, p. 132)

Frente a la influencia de la burocracia en la implementación de políticas públicas Subirats expone lo siguiente:

Las situaciones que se plantean acostumbran a tener tal grado de complejidad primero, pero sobre todo de variedad, que resulta casi imposible, si no contraproducente, el intentar «formatear» las pautas de actuación de unas burocracias que podríamos definir (siguiendo a MINTZBERG) como burocracias profesionales (policías, jueces, doctores, enfermeras, profesores...). Cada una de las situaciones planteadas requerirá probablemente una cierta respuesta específica, a pesar de que nadie ponga en duda la necesaria regulación general.

Por otro lado, el tipo de trabajo a que nos estamos refiriendo precisa un tipo de respuesta que asuma la dimensión humana de cada situación (con las grandes diferencias de lenguaje administrativo-coloquial que separan el mundo administrativo del mundo «real»). Existe un amplio margen de actuación porque es el propio trabajo que desempeñan el que requiere un tipo de observación sensible y juiciosa, que difícilmente podrá reducirse a unas instrucciones concretas. (Subirats, 1992, p. 135).

En este sentido, Subirats reconoce la importancia e influencia de la burocracia en el contexto real de la implementación de las políticas públicas, requiriendo un análisis especial que no siempre

debe verse como negativo o positivo, que en muchas ocasiones se requiere y en otras no es conveniente dependiendo de las acciones que se estén implementando.

7. MARCO JURÍDICO

La jurisprudencia con respecto al tema es muy amplia, esto debido a que se encuentra directamente relacionada con un servicio público fundamental como es el de aseo. En este aparte destacaré las más importantes para efectos del trabajo de investigación.

7.1 Constitución Política de Colombia: en la cual se establece la obligatoriedad del Estado Colombiano de garantizar los derechos de todos los ciudadanos Colombianos especialmente los más vulnerables, principio constitucional en el que se fundamenta la sentencia que origina la Política pública objeto de nuestra investigación.

7.2 Decreto 1713 de 2002. Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos: Esta normatividad es muy importante para el análisis de la política pública de recicladores por cuanto su inclusión en la economía formal del aseo debe atender al cumplimiento de esta ley.

7.3 Decreto Municipal 0475 de Agosto de 2004, expedido por la Alcaldía de Cali, mediante el cual se adoptó el PGIRS del Municipio de Cali, 2004-2019. Este Decreto se convierte en política pública en cuanto al manejo de residuos sólidos en la ciudad de Santiago de Cali y es fundamental para observar la inclusión de los recicladores en la actividad de aprovechamiento (revisar PGIRS).

7.4 Decreto 838 de 2005, por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones (artículo décimo, numeral 9: prohibición de la labor de reciclaje en los frentes de trabajo del relleno sanitario).

7.5 Decreto Municipal 411.0.20.0280 de julio 9 de 2009, por medio del cual se crea el

Comité Municipal de Inclusión Social para de los Recicladores de Cali y el Decreto 411.0.20.0280 de octubre de 2009 por medio del cual se modifica su conformación.

7.6 Ley 142 de julio 11 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

7.7. Sentencia T-291-09 de la Corte Constitucional de la República de Colombia que da origen a la Política pública de inclusión social de recicladores.

7.8 Auto 118 del 2014, que determina el incumplimiento en la política pública en Santiago de Cali y da nuevas órdenes al respecto.

8. METODOLOGÍA

8.1 Método

Se utiliza el método analítico y descriptivo. Analítico porque se descompone la implementación de la política pública en su componente socio-organizacional y se realiza un análisis descriptivo por fases del mismo.

El marco epistemológico de la investigación es constructivista, en primera instancia por la postura y formación ideológica de la autora y, de otro lado, porque la investigación realiza el análisis de la implementación de la política pública de inclusión de recicladores en el componente socio-organizacional desde las posturas que presentan los actores participantes en la misma.

8.2 Procedimiento metodológico

8.2.1 Fase 1. Contextualización y revisión documental

En esta fase se realizó una revisión documental que permitió recoger información de contexto sobre la Política pública de inclusión de recicladores en Santiago de Cali, de igual manera se efectuó la búsqueda de artículos en bases de datos sobre el análisis e implementación de políticas públicas de recicladores a nivel regional, nacional y local.

8.2.2 Fase 2. Recolección de información

La información se recogió mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a los diferentes actores: institucionales, beneficiarios de la política pública, entidades veedoras y sociedad civil; en los siguientes temas: componente socio – organizacional y el rol de los actores en la política pública. Por su característica constructivista, la observación participante será fundamental, y una permanente revisión bibliográfica.

Los instrumentos utilizados fueron:

- Entrevistas semi-estructuradas a los diferentes actores representativos de la política pública de recicladores: (ver anexo N° 2)
 - Actores institucionales.
 - Actores beneficiarios de la política.
 - Entidades veedoras.
 - Sociedad civil.

Las fuentes primarias las constituyen los actores directos que fueron entrevistados: recicladores, actores institucionales, organismos veedores como la personería y la defensoría, representantes de la sociedad civil que han estado involucrados en la implementación de la política pública de recicladores como: la Universidad ICESI, Instituto de Prospectiva, y fundaciones como Samaritanos de la calle.

Las fuentes secundarias las constituyen elementos como: las audiciones de los diferentes comités de inclusión que se han realizado con recicladores, videos de estas reuniones, artículos en revistas y periódicos sobre la implementación de la política de recicladores en Santiago de Cali, informes y evaluaciones realizadas por la Administración Municipal al respecto.

8.2.3 Fase 3. Estrategias de análisis de datos

La información biográfica de los actores entrevistados se estructuró en matrices que dan cuenta de las categorías abordadas, sometiéndolas al software de análisis cualitativo ATLAS.ti, que permitió obtener resultados teniendo en cuenta las categorías y subcategorías pertinentes a este estudio de carácter principalmente cualitativo. Los resultados se analizaron de acuerdo al

marco teórico establecido y se procedió a elaborar el informe final.

La unidad de análisis en el presente estudio es “La implementación de la Política pública de inclusión de recicladores en el componente socio-organizacional”, el análisis se realizó a dos niveles:

Nivel 1: Incidencia de los intereses de los actores participantes en la implementación de la política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo en el componente organizacional.

Nivel 2: Acciones desarrolladas para implementar el componente socio – organizacional de la Política Pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo.

Las categorías planteadas para el análisis de datos son:

8.2.3.1 Procesos organizacionales en grupos sociales: Entendiendo por esto:

- la movilización como presencia y trayectoria en el territorio,
- el aprendizaje institucional, entendido como el uso del repertorio, las redes de relaciones, canales disponibles, relación con otros niveles institucionales, conocimiento sobre el funcionamiento de políticas, recursos disponibles.

Como subcategorías se tiene en cuenta: el liderazgo, recursos, formas organizativas, planes, programas y proyectos implementados por la institucionalidad, y acciones informales desarrolladas desde los diferentes actores.

8.2.3.2 Burocracia: Entendiendo este concepto de acuerdo a lo planteado por Subirat (1992) como el grupo de actores institucionales que en su rol activo, por varias razones, entre ellas se encuentra el control de la información y experticia. Utilizaré como subcategorías la organización, la participación y la influencia de la burocracia en la implementación de la política pública en el componente socio-organizacional.

Cuadro N° 2. Categorías y subcategorías

CATEGORIAS				SUBCATEGORIAS
IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS	COMPONENTE SOCIO ORGANIZACIONAL	PROCESOS ORGANIZATIVOS EN GRUPOS SOCIALES	MOVILIZACION	Liderazgo
				Recursos
			APRENDIZAJE INSTITUCIONAL	Formas organizativas
				Planes, programas y proyectos
		BUROCRACIA	Grupo de actores institucionales en su rol activo por el control de la información y experticia	Acciones informales
				Organización
				Participación
				Influencia

Fuente: Elaboración propia

Aspectos éticos: Se solicitó permiso a cada uno de los entrevistados para el uso de los datos obtenidos, su información personal será reservada, los audios, videos y documentos oficiales revisados solo serán usados para motivos netamente académicos y ceñidos a la investigación realizada. Se solicitaron datos de contacto con el objetivo de realizar una retroalimentación, o si se demandaba alguna información hacia el futuro. De ser requerido por los entrevistados, se les presentará los resultados arrojados por el trabajo de investigación.

8.2.4 Fase 4. Discusión y resultados

En esta fase se socializaron y discutieron los resultados en diferentes escenarios, hecho que permitió validar y concluir el proceso.

8.2.5 Fase 5. Conclusiones

En esta fase se realizaron las conclusiones de la investigación de acuerdo a las preguntas principales y secundarias planteadas.

8.2.6 Fase 6. Escritura del documento

En esta fase finalmente se escribió el documento final a presentar como Tesis de investigación para optar al Título de Magister en Políticas Públicas.

9. RESULTADOS Y HALLAZGOS

En este capítulo se plantean los resultados del trabajo investigativo, teniendo en cuenta los objetivos presentados y la metodología utilizada. La investigación aborda la identificación y posterior descripción de la forma en que se operativiza el componente socio-organizacional de la Política pública de inclusión social de población recicladora en Santiago de Cali, la identificación y análisis de los intereses de los actores participantes y las dinámicas organizativas de la población que han influenciado la implementación de la política pública de recicladores, permitiendo dar respuesta a las preguntas investigativas presentadas en el estudio.

Frente a los niveles de análisis, se plantea que en la implementación del componente socio – organizacional de la Política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo, tienen gran incidencia los actores participantes de la misma, tal como se demuestra en el capítulo relacionado con la identificación y análisis de actores, siendo este uno de los niveles de análisis planteado y las acciones desarrolladas para implementar el componente del segundo nivel de análisis de tipo exploratorio – descriptivo, donde se presentan los resultados en el primer capítulo sobre los programas y proyectos que emprendió la Administración Municipal y las diferentes dependencias.

Los resultados y hallazgos se presentan teniendo en cuenta principalmente la voz de los actores que han hecho parte de la formulación e implementación de la política pública en mención, realizando el análisis a la luz los referentes conceptuales anteriormente señalados.

9.1 Descripción de la operativización del componente socio-organizacional de la Política pública de recicladores en Santiago de Cali

En este capítulo se describe la operativización del componente socio-organizacional a través de los hallazgos encontrados en las entrevistas realizadas a los actores institucionales, organizaciones de la sociedad civil, beneficiarios, entes de control de la implementación de la

política pública y el análisis bibliográfico realizado. En primera instancia se contextualizó el componente en el marco del estudio de investigación, posteriormente se describieron los programas o proyectos realizados, los cuales se agruparon de acuerdo a su intencionalidad de la siguiente forma: identificación de la población recicladora de Santiago de Cali, programas de asistencia y bienestar social, fortalecimiento socio-organizacional, asistencia técnica y empleos temporales y finalmente se analizaron los aspectos fundamentales que influenciaron positiva o negativamente la implementación de la Política pública de recicladores de oficio en Santiago de Cali.

9.1.1 Contextualización del componente socio-organizacional

El componente socio-organizacional de la Política pública de inclusión social de recicladores en la economía formal del aseo, se refiere al conjunto de acciones implementadas desde el Estado y los actores involucrados en dicha política para darle cumplimiento al objetivo N° 1 de la política pública adoptada en el año 2010, el cual es “fortalecer su capacidad de organización gremial y empresarial para crear las condiciones favorables que les permita participar en los procesos de gestión integral de residuos sólidos de la ciudad”. En el desarrollo de este trabajo investigativo se propuso describir como se operativizó este componente desde la mirada de la población recicladora y los actores institucionales. En primer lugar se describieron los proyectos que se emprendieron desde los diferentes entes involucrados, el resultado de los mismos y cuáles fueron los factores que influenciaron positiva o negativamente la implementación de este componente.

9.1.2 Programas o proyectos realizados en el marco de la política pública – componente socio-organizacional

En el desarrollo del proceso investigativo se pudo identificar que desde la Administración Municipal, integrada por las diferentes dependencias involucradas en la política pública como el Dagma, Departamento de Planeación Municipal, Secretaría de Salud Pública Municipal, Secretaria de Educación, Secretaría de Deportes y Recreación y Secretaría de Bienestar social y otras instancias involucradas como CVC y EMSIRVA en liquidación, adelantaron acciones de cumplimiento de política en el componente socio-organizacional de acuerdo a las competencias

de las diferentes dependencias de la Administración Municipal, pero estas no fueron articuladas en función del cumplimiento del objetivo de “Inclusión de los recicladores en la economía formal del aseo” tal como lo afirma uno de los actores institucionales entrevistados:

La implementación se ha hecho por dependencias y lo que le corresponde a cada dependencia, Salud el tema del Sisben, Recreación espacios, empleos temporales, pero uno no ve una política articuladora que efectivamente esté aportando a la inclusión de los recicladores en la economía formal de aseo (Adriana Ramírez – Funcionaria CVC).

Situación que ha influenciado negativamente la implementación de la política pública, pues tanto la población recicladora, los actores institucionales, como actores de la sociedad civil, se refieren a la falta de articulación de los proyectos desarrollados como una causante del poco avance en el desarrollo del objetivo central de la misma. Otro aspecto importante a destacar en la implementación de la política es la falta de continuidad en los procesos, tal como lo expone uno de los recicladores en las entrevistas realizadas:

Cada gobierno ha hecho proyectos para el tema empresarial, lo que pasa es que son proyectos “pichurrios” cortos, capacitación de tres meses, no se hacen procesos de largo plazo (José Nelson Gómez, líder reciclador – Asodecores)

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, describiré los principales proyectos adelantados en el marco de la implementación de la política pública por cada dependencia de la Administración Municipal u otras entidades involucradas (CVC y EMSIRVA en liquidación).

9.1.2.1 Identificación de la Población Recicladora en Santiago de Cali

La Administración Municipal ha tenido como reto identificar la población recicladora para así determinar los beneficiarios de la política pública, en este sentido, entre el 2010 y 2015, lapso de tiempo de este estudio, se emprendieron varias acciones como lo refiere uno de los actores institucionales en las entrevistas, se reconoce igualmente que los censos y actualizaciones han tenido dificultades derivadas de su metodología en cuanto al levantamiento de información, los lugares donde se ha desarrollado e intereses por parte de algunos líderes recicladores para incluir

personas que no ejercen la profesión, aspectos que no han dejado satisfechos tanto a los recicladores como a la Administración Municipal.

Lo primero que se definió fue la importancia de saber cuántos y quiénes eran los recicladores, por eso se plantea un Censo (Alexandra Moreno, profesional contratista, Departamento de Planeación Municipal, 2013 – 2014)

la idea era tener claridad de quienes eran los recicladores, sus niveles de formación y como se podía avanzar en el fortalecimiento de las organizaciones, de hecho se hicieron estudios de las organizaciones, de su nivel administrativo, y eso mostró lo que esperábamos, que era más organizaciones de papel y que era un liderazgo perpetuado, sin reconocimiento de las bases si no que no había otro y esa persona se quedaba, los representaba muchas veces y las bases ni se enteran de lo que sucede (Alexandra Moreno, profesional contratista, Departamento de Planeación Municipal, 2013 – 2014).

El Departamento de Planeación Municipal ha sido el encargado de censar a la población recicladora, lo cual atiende igualmente a una orden de la Sentencia T-291 del 2009. El censo del año 2009 dio cuenta de 3200 recicladores en la ciudad de Santiago de Cali, 2218 recicladores en calle y 689 del antiguo botadero de Navarro. El censo que se actualizó en el año 2012 en el marco de un convenio entre la Secretaría de Bienestar social y la Universidad Icesi, además por parte de la CVC en un convenio con la Fundación Carvajal, y en el 2014 se volvió hacer otra actualización. Los censos han tenido varias dificultades y en muchas ocasiones no han sido reconocidos por los recicladores.

9.1.2.2 Programas de Asistencia y Bienestar social

Desde la Secretaría de Bienestar social se realizaron proyectos de corta duración enfocados en brindar asistencia alimentaria a los recicladores (especialmente a las familias tutelantes) y un proyecto de dos años dirigido a población de adultos mayores.

Desde la secretaria de Bienestar Social podríamos identificar cuatro líneas de acción, desde que surge la sentencia y todo este proceso que desde la administración municipal

se desarrolla para poder generar la inclusión social a los recicladores, entonces en un primer momento la Secretaria hace un apoyo a una orden básica que es el tema de alimentación, entonces suministró durante los periodos 2009 – 2010 mercados para la población de recicladores y garantizar así este derecho a la alimentación, en el año 2012 avanzamos con un proceso dirigido a los adultos mayores recicladores, entonces allí se identificó una población vulnerable, que es sujeto de intervención por estar en una edad que ya no es adecuada para ejercer ese rol entonces se implementa y se empieza desarrollar un proyecto de atención integral con los adultos mayores recicladores para brindarles una atención psicosocial, espacios lúdicos de desarrollo personal y de generación de ingresos a través de unidades e iniciativas productivas, esto se inicia en el 2012 y se le da continuidad en el 2013 y 2014 (Diana María Pereira, Profesional Contratista – SBS)

Otras dependencias sociales de la Administración Municipal como la Secretaría de Deportes y Recreación realizó jornadas deportivas y recreativas; la Secretaría de Salud Municipal se encargó de generar acciones que permitieran el acceso de los recicladores al régimen de salud y jornadas de promoción y prevención en Salud; la Secretaría de Vivienda social facilitó programas para el acceso a la vivienda de algunas familias recicladores; la Secretaría de Educación Municipal realizó acciones y seguimiento para garantizar el acceso de los hijos de los recicladores a cupos escolares en la red de instituciones públicas.

9.1.2.3 Fortalecimiento socio-organizacional

Se desarrollaron acciones encaminadas al fortalecimiento socio-organizacional de la población recicladora por parte de algunas dependencias de la Administración Municipal como la Secretaría de Bienestar social, y otras externas como Emsirva en liquidación y la CVC, quienes a través de varios proyectos ejecutados por ONG como la Fundación Carvajal y universidades como la Universidad ICESI y la Universidad del Valle, desarrollaron procesos de formación y acompañamiento, generando capacidades en los recicladores en función de fortalecerse organizacionalmente y de esta manera pudieran incluirse en la economía formal del aseo

Sí, se desarrollaron muchos procesos de formación a través del Sena, la Fundación Carvajal con recursos del Municipio, y la CVC realizaron procesos de análisis social, Bienestar desarrolló un proceso que parte en la Universidad del Valle para definir la figura administrativa organizativa para conformarse en una organización de segundo nivel, y aquí es donde nace AIRES como una Empresa de Servicios públicos (Alexandra Moreno – Profesional Contratista, Departamento de Planeación Municipal, 2003-2014)

Desde el tema de organización hemos avanzado, al menos en el escenario hay dos organizaciones de segundo orden que recogen las pequeñas, están estructuradas y casi listas para enfrentarse al medio productivo, sin desconocer que la parte económica es una limitante (Jaime Artunduaga Valenciano, Coordinador Técnico y operativo – EMSIRVA en liquidación).

9.1.2.4 Asistencia Técnica

Se les brindó asistencia técnica a la población recicladora a través del Dagma, la CVC y Planeación Municipal, quienes han desarrollado proyectos encaminados a fortalecer una cultura ciudadana en torno al reciclaje, proyectos pilotos de rutas selectivas en la ciudad de Cali donde se puedan involucrar los recicladores, y construcción y dotación de Estaciones de Clasificación y aprovechamiento ECAS.

En el 2014 hicimos un proyecto donde aportábamos 2500 millones de pesos para un proyecto piloto de ruta selectiva, que no permitirá tener información, se tuvo que liquidar, ahora tenemos uno más grande de 7500 millones e igualmente se va a liquidar, lo que vemos es que el tema no es solo de plata (Adriana Rámirez, funcionaria de la CVC).

9.1.2.5 Empleos temporales

La Administración Municipal a través del Dagma, ha mantenido una estrategia de empleos temporales a través de convenios realizados con las organizaciones de recicladores en actividades tales como poda de árboles y limpieza de ríos, que aunque ha generado empleo e

ingresos a algunos recicladores que hacen parte de las organizaciones y ha fortalecido la capacidad administrativa y financiera de las mismas, también ha presentado algunos efectos negativos como la competencia al interior de las organizaciones para lograr los contratos con la Administración Municipal, poniendo en evidencia la fragmentación de las dinámicas internas de dichas agrupaciones.

9.1.3 Factores que han influido en la implementación de la política pública de recicladores – componente socio-organizacional

A continuación clasificaré los factores que han influido en la implementación de la Política pública de inclusión de los recicladores en la economía formal del aseo, en: jurídicos, administrativos, sociales y económicos.

9.1.3.1 Factores jurídicos

De acuerdo a varios entrevistados tanto institucionales como recicladores, los aspectos jurídicos tienen una relevancia bastante importante en la implementación de la política pública de recicladores, esto se debe en gran parte al origen de la misma, puesto que fue la Sentencia de la Corte Constitucional la que generó las ordenes en materia de salvaguardar los derechos a la población recicladora que van en contravía de leyes relacionadas con el derecho a la libre competencia en cuanto al servicio de aprovechamiento en la ciudad de Santiago de Cali, lo que ha implicado al municipio una serie de desgastes institucionales haciendo análisis y consultas sobre la pertinencia jurídica de las acciones implementadas para garantizar los derechos a la población recicladora, tal como lo manifiestan varios actores entrevistados.

Estábamos construyendo una política para una actividad que no existía en ninguna norma (Alexandra Moreno, exfuncionaria del Departamento de Planeación Municipal).

Hay una tensión jurídica entre lo que dice la corte y lo que dice el Ministerio de Vivienda, y finalmente la corte dijo hagan una ruta pero no existía la normatividad para hacerla, solo hasta el 2015 vino a salir (Clara Malpud Realpe, exfuncionaria del Departamento de Planeación Municipal).

La mayor dificultad es el tema de poder conciliar lo que dice la Sentencia y la normatividad a nivel Nacional, esto siempre nos va a generar retrasos, esto nos obliga a tener consultas permanentes con los entes a nivel general que manejan la normatividad en gestión integral de residuos sólidos y servicio público de aseo, son tramitologías que generan un tiempo y retrasa la implementación que se proyecta (Clara Malpud Realpe, exfuncionaria del Departamento de Planeación Municipal).

9.1.3.2 Factores administrativos

La influencia de factores administrativos tales como la administración del servicio de aseo en la ciudad, la coordinación interna para administrar y hacer seguimiento a la implementación de la política pública al interior de la municipalidad, los cambios de gobierno, entre otros, han afectado en gran medida la implementación de la Política pública de inclusión social de la población recicladora en Santiago de Cali, como fue manifestado por los entrevistados:

Allí juegan dos factores, uno es el tema administrativo de no tener una coordinación para el tema de la política pública, y dos la situación de Cali con el tema de Aseo, muchas de las decisiones no se pueden tomar por parte del Alcalde, puesto que la súper entra a jugar un papel importante (...) lo otro es la situación de Cali frente al tema de aseo que es muy compleja, esto tampoco ha dejado avanzar como debería ser (Clara Malpud Realpe, exfuncionaria del Departamento de Planeación Municipal).

Cuando hay cambio de gobierno todo el trabajo que se ha hecho anteriormente se pierde, toma tiempo que el nuevo gobierno se informe y eso hace que uno coja pereza (José Nelson Gómez, líder Reciclador – Asodecores).

No se hacía seguimiento a esos convenios, le entregaron a huella ambiental y nos dio en la cabeza, no se compraron uniformes, era ganancias, arreglo de bugís que nunca se hizo, nadie hace seguimiento, donde está el que controla, se debe llevar hasta la etapa final (Jhon Alexander Ortiz, líder Reciclador – Técnisolidos).

La desarticulación de las dependencias de la administración municipal, creó que uno de los factores fundamentales para que el tema de la inclusión social de los recicladores en la práctica, o por lo menos en la bases sociales, no se vea muy tangible, cada una de las dependencias ha hecho su papel por su lado, ha cumplido con unas cosas más en función de la sentencia que incluso pensarse en una política pública de inclusión para los recicladores (Diana María Pereira , funcionaria de la Secretaria de Bienestar Social).

9.1.3.3 Factores sociales

Aspectos relacionados con la organización de la población recicladora en la ciudad de Cali, han tenido gran influencia en la implementación de la política pública, por un lado como receptores de la misma y por otro como participantes e interlocutores frente al Municipio y sus dependencias. Así, la población recicladora reconoce la importancia de trabajar en equipo para sacar adelante los objetivos de la política pública.

Lo que nos deja es una gran lección es que si no trabajamos cogidos de la mano la comunidad, recicladores, Municipio y el Estado Nacional, nosotros no podemos alcanzar nada. (Espolito Murillo, líder reciclador).

Aspectos derivados de sus dinámicas organizativas como: el liderazgo, intereses al interior de la población recicladora, relaciones de poder, confianza o desconfianza entre ellos, nivel educativo entre otros aspectos, han influenciado en la implementación de la política pública, tanto así que en muchas ocasiones la Administración Municipal ha utilizado estos elementos como limitante para avanzar en el desarrollo de los objetivos.

En un principio era una relación de mucha desconfianza, peleas, exigir porque tenías una sentencia, de amenazas que si no se cumplía se llevaba a la fiscalía, era una relación muy tensa, pero a medida que va pasando el tiempo los recicladores empiezan a ser conscientes de la dificultad que se tiene para alcanzar todo lo que dice la sentencia. (Alexandra Moreno – Exfuncionaria Departamento de Planeación Municipal)

Por otro lado, en los aspectos sociales se resalta el papel de la comunidad frente a la sensibilización sobre la separación de los residuos sólidos, aspectos donde no se ha trabajado de manera contundente en el marco de la implementación de la política pública.

La sentencia obligó a la Alcaldía, EMSIRVA, CVC, pero se le olvidó el resto de los caleños. Esto tiene dos actores muy importantes, los recicladores organizándose, formándose, aprendiendo y entendiendo cuál es su rol, algunos lo han logrado, otros no lo entienden, no saben cuál es el impacto positivo que generan en el medio ambiente; de otro lado está la comunidad, ¿cómo le cambio la visión a la comunidad, que mi problema termina cuando saco mi basura a la calle?, ¿cómo concientizo que separe sus residuos?, luego nos quejamos que el reciclador rompa la bolsa. Simples acciones como separar el plástico, las latas, le ayuda al reciclador y así que él pueda vivir de eso y evitar males a la sociedad como robo, prostitución. Si todos entendemos el rol del reciclador como un deber con las generaciones que vienen, ese reciclador tendría mayor material y desde la institucionalidad debe abordar los dos frentes. (Alexandra Moreno, Exfuncionaria Planeación Municipal)

9.2 Identificación y análisis de los intereses de los actores participantes en la implementación de la política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo

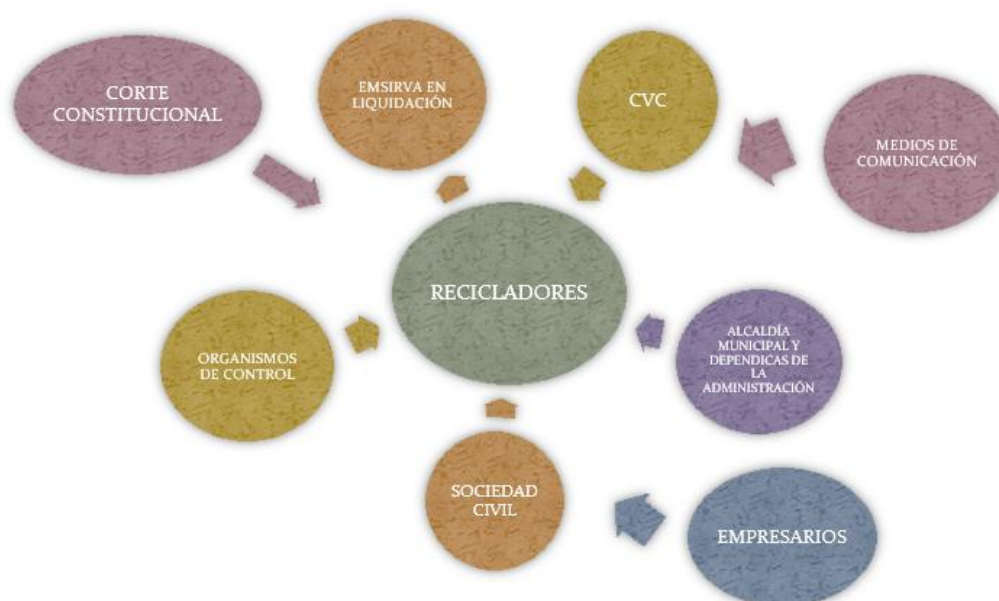
Los actores de una política pública son entendidos como las personas, grupos de personas, gremios o entidades que tienen una influencia en el desarrollo de la política, ya sea por su responsabilidad directa en el cumplimiento de la misma, receptor o beneficiario, veedor de su cumplimiento o un ciudadano que se beneficia indirectamente del cumplimiento de la misma.

Frente al desarrollo de este objetivo, primeramente se identificó a los actores participantes de la política pública de inclusión de recicladores, los cuales se clasificaron como actores institucionales, en los que se incluyó a las instituciones que hacen parte de la política como: La Alcaldía Municipal, EMSIRVA en liquidación y la CVC, actores beneficiarios que son la

población recicladora, actores veedores que son Civisol y la Defensoría del Pueblo; y otros de la sociedad civil como; las organizaciones, medios de comunicación y empresarios. Se reconoció el rol de cada uno en la implementación de la política a través de las entrevistas realizadas a este grupo de actores y posteriormente se realizó un análisis de la relación entre los mismos y la forma en que han influenciado la implementación de dicha política.

9.2.1 Identificación de actores: Para la identificación de los actores se utiliza la siguiente gráfica.

Figura N° 1 IDENTIFICACIÓN DE ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con base a los actores que se identificaron de la política pública.

Los actores de la implementación de la política en gran medida están determinados en la Sentencia T-291 que da origen a la Política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo. Describiré el rol de cada uno a partir de lo ordenado en la Sentencia, la política pública construida y las entrevistas realizadas.

9.2.1.1 Corte Constitucional

La Corte Constitucional hoy en día ocupa un lugar preponderante en todos y cada uno de los aspectos de la sociedad colombiana. El activismo judicial que ha tenido a través de trascendentales fallos en los últimos tiempos, ha generado controversia en el panorama político jurídico del Estado en Colombia. Sin embargo, ciertamente su papel ha sido crucial en la protección de los derechos y control de los poderes, lo cual constituye un aporte a los valores democráticos que consagra la Constitución Política del país, que le da una legitimidad democrática indiscutible, a la jurisdicción constitucional (Díaz, 2015, p. 50).

Para el caso de la Política pública de recicladores en Santiago de Cali, la Corte Constitucional adquiere un rol protagónico, puesto que fue la Sentencia T- 291 del 2009 que se emitió en respuesta a la vulneración de los derechos de los recicladores la que dio origen a dicha política, lo cual ha constituido también una dificultad en su implementación teniendo en cuenta algunas apreciaciones de actores institucionales como Alexandra Moreno y Diana María Pereira, funcionarias de la Administración Municipal que participaron activamente en la implementación de la política:

A mi modo de ver, la Sentencia es un buen ejercicio desde lo social pero un pésimo ejercicio desde lo técnico, porque no existían y aún son muy débiles las herramientas para incluir toda esa población como empresarios (Alexandra Moreno – Profesional contratista, Departamento de Planeación Municipal, 2013 – 2014)

Yo lo percibí en el momento en que entré, no lo veo directamente con el tema de la política si no más cumpliendo con el tema de sentencia, no se veía la articulación de un proceso como tal desde el municipio como un tema de política pública si no más un tema de cumplimiento de la sentencia T- 291 que es la sentencia de los recicladores (Diana María Pereira, profesional contratista SBS)

Espólito Murillo, al igual que algunos líderes recicladores, plantea:

Lo que está haciendo la Alcaldía de Santiago de Cali es pañitos de agua tibia para que la

Corte Constitucional no esté mandando tantas notas, pero realmente no hay política real de beneficio a la población (Espólito Murillo, líder reciclador, Asociación de Recicladores de Cali – ARC)

Si bien la Corte Constitucional logró la movilización de la Administración Municipal en torno a la problemática de los recicladores, pero al ser este producto de una orden y no de la agenda pública de la administración, generó dificultades en su implementación.

9.2.1.2 Alcaldía municipal y dependencias de la administración municipal

Este un actor fundamental, pues en la práctica es en quién ha recaído la implementación de la política pública. En la Alcaldía de Santiago de Cali por tratarse de una Sentencia asume en primera instancia el área jurídica por competencia, con el Departamento de Planeación Municipal por ser convocado directamente por la resolución judicial para realizar el censo de recicladores. A continuación se inician las acciones pertinentes para formular la política como lo ordena la Corte Constitucional, y el liderazgo de la implementación ha estado en cabeza del Alcalde, pero pese a esto, no ha habido un proceso administrativo y organizativo claramente definido que permita la implementación adecuada de la política, tal como los expresan reiteradamente diferentes entrevistados:

Por un lado la Alcaldía es un actor estratégico e importante, porque es quien formula, quien diseña, quien implementa las diferentes políticas públicas para las diferentes poblaciones, entre esas por supuesto la población de recicladores. La administración es un actor muy importante, en la medida como yo lo veo, puesto que de él dependen muchas de las acciones afirmativas que se encaminen hacia la población. Pero si la pregunta va más en términos evaluativos, de cómo es que se ha implementado la política pública como tal, yo percibo una gran falencia, primero por la desarticulación de las dependencias de la administración municipal, creo que uno de los factores fundamentales para que el tema de la inclusión social de los recicladores en la práctica, o por lo menos en la bases sociales no se vea muy tangible, es que cada una de las dependencias ha hecho su papel por su lado, ha cumplido con unas cosas más en función de la sentencia que incluso pensarse en una política pública de inclusión para los recicladores (Diana María

Pereira, profesional contratista SBS).

Digamos que la Alcaldía a contribuido a que las organizaciones se dispersen, entren en conflicto, que no haya credibilidad, mal que bien hay cositas que han servido pero falta mucho (Jhon Alexander Ortiz, líder reciclador – organización Tecnisolidos).

No hay trabajo en equipo en la Administración Municipal, algunas dependencias no trabajan en equipo, no coordinan entre ellos, sino que hacen procesos diferentes o los repiten solo por colocar una lista de asistencia y decir que están haciendo y colocarlo a uno de notario público firmando hojitas, cuando el Municipio y las dependencias hagan un trabajo unificado los recursos van hacer más eficientes, porque no se hacen varios esfuerzos sino que están concentrados en un solo esfuerzo, la Alcaldía de Cali no debe ponernos a pensar de formas diferentes dependiendo de la dependencia, debemos jugarle a un solo estadio y un solo partido y mirarnos como participamos todos (Espólito Murillo, líder reciclador – Asociación de Recicladores de Cali – ARC)

Las dependencias de la Administración Municipal que han participado en la implementación de la política pública se muestran en la Figura N° 2, haciendo referencia a la línea de acción que desarrollaron, tal como se describió en el capítulo anterior.

Figura N° 2 LÍNEAS DE ACCIÓN IMPLEMENTADAS POR LOS ACTORES



Fuente: Elaboración propia

9.2.1.3 Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC

La CVC fue uno de los accionantes por parte de la Corte constitucional, puesto que dio la orden del Cierre del Botadero del Basuro de Navarro, esto como producto de que los lixiviados estaban contaminando las aguas del río Cauca, y por lo tanto se comprometió con la población recicladora a realizar algunas acciones en restitución de sus derechos, como lo señala una de sus funcionarias:

Como Corporación venimos participando desde el 2008 cuando se toma la decisión del cierre de Navarro por la afectación ambiental que tenía en el río Cauca por los lixiviados, Cuando Sale la Sentencia T-291 se vincula a la Corporación porque se había comprometido con los recicladores de Navarro con hacer un plan social antes del cierre, pero como no se hizo la Sentencia nos obliga a hacer ese fortalecimiento organizacional y empresarial a los recicladores, desde allí nos vienen vinculando en la implementación de la política pública y desde allí venimos participando de acuerdo a nuestras funciones y competencias (Adriana Ramírez, funcionaria de la CVC)

La CVC ha hecho un aporte importante en el desarrollo del fortalecimiento organizacional de la población recicladora a través de convenios con otras entidades como la Fundación Carvajal, además ha trabajado en temas de cultura ambiental y la ruta selectiva con dependencias de la Administración Municipal como el Dagma, esto de acuerdo a lo referido por Adriana Ramírez, funcionaria que ha participado directamente en la implementación de la Política pública de inclusión de recicladores desde la Corporación.

Nosotros trabajamos un proyecto con la Fundación Carvajal donde trabajamos competencias de los recicladores, logramos hacer un censo de cuantos recicladores de Navarro estaban en el momento, tratamos de capacitarlos de acuerdo a sus competencias, hicimos con los de Navarro un proyecto de plan semilla donde ellos presentaron unos proyectos y nosotros se los financiamos de tal forma que pudieran tener una sostenibilidad, y hemos venido trabajando temas de cultura ambiental en coordinación con el Dagma, en temas como Basura Cero y actividades en comunas a través de proyectos de sobretasa ambiental. Educar a la gente para la separación implica otras cosas

como que esos residuos que se tengan separados tengan a donde ir y mientras no se tenga una ruta selectiva, participando en el tema de la política, tenemos que ver en el seguimiento a la implementación del PGIRS, también la disposición de los residuos peligrosos, el tema de cultura ambiental con los de Navarro (Adriana Ramírez, funcionaria de la CVC).

9.2.1.4 EMSIRVA en liquidación

Esta es una organización accionada directamente por la Corte Constitucional en lo referente a licitaciones para el servicio de aseo en la ciudad de Cali, de acuerdo a la ley 142 de Servicios Públicos. Su participación en la implementación de la Política pública de inclusión de recicladores de acuerdo a Jaime Artunduaga, coordinador técnico y operativo de EMSIRVA en liquidación, ha sido la siguiente:

Como empresa pública de aseo que tenía la responsabilidad de la recolección y transporte final de residuos y teniendo en cuenta que el reciclador como tal es un actor más de la cadena y como consecuencia de la liquidación de EMSIRVA y la normatividad que fue cambiando, EMSIRVA vio la necesidad de sacar a licitación sus zonas operativas que hoy están siendo atendidos por un operador privado que tienen un contrato con EMSIRVA, una de las empresas y a raíz de la licitación tuvo la obligación de presentar en su oferta la inclusión de los recicladores, esta es específicamente Promoambiental Cali, ellos han venido manejando 175 recicladores entre recicladores de calle y Navarro, ha sido muy difícil mantener esta población de manera continua, estas 175 se han convertido en unas 600 por la rotación, cambiar el sistema de contratación para ellos ha sido muy difícil, atemperarse a unos horarios a una disciplina ha sido bastante complejo para el operador, esto no quedó incluido de manera obligatoria en los demás contratos, EMSIRVA ha estado tratando de cumplir hasta ese punto (Jaime Artunduaga, coordinador técnico y operativo de EMSIRVA).

9.2.1.5 Población recicladora

La población recicladora como sujeto directamente beneficiario de las acciones de la

política pública tiene un rol fundamental en la implementación de la misma. Para dicho fin se han establecido mecanismos de participación como la Mesa de Concertación de Política Pública donde participan todas las organizaciones de recicladores. Su rol en el desarrollo del proceso se ha visto permeado por características de la población, tales como: bajo nivel educativo, fragmentación interna en las organizaciones de recicladores, falta de liderazgo, desconfianza hacia la Administración Municipal, lo cual ha generado una relación tensa entre las partes (Administración Municipal y población recicladora). Algunos líderes recicladores observan de forma crítica su rol en el marco de la implementación de la política pública, dado que consideran que han asumido un papel pasivo, esperando las acciones desde la Administración Municipal.

Mi participación directa es reclamar todo lo que manda la sentencia, a que el Municipio dé cumplimiento a los recicladores, que es en la parte social, laboral, educativa en todo lo que tiene que ver con la problemática de nosotros, adultos mayores, inclusión laboral (Aliria Torres, líder Recicladora – Aires y Arena).

Es que a las malas uno no consigue nada, yo he sido chocante, pero día a día he ido aprendiendo que o nos hacemos pasito o no llegamos a ningún Pereira (Aliria Torres, líder Recicladora – Aires y Arena)

En algunos casos nos hemos acostumbrado que nos tengan que dar el pan todos los días y cuando no tengo el sustento la culpa es del Municipio y nos tienen que llevar la remesa a la casa, es decir, nos estamos colocando como mendigos sabiendo trabajar, creemos que el Municipio es el responsable total de todo lo que nos pasa (Espólito Murillo – Líder Reciclador ARC).

Parte de la población recicladora en Cali se encuentra agremiada en 22 organizaciones de carácter formal, es decir, en cooperativas, asociaciones, fundaciones, y otro tanto de la población no se encuentra organizada. Internamente hay una división originada entre los recicladores que provienen del Basuro de Navarro y los de la calle, esto es, los de la zona urbana. Tal como lo refieren algunos recicladores, estos tienen actualmente dos organizaciones de segundo nivel que agrupa a varias organizaciones, las cuales han sido resultado de procesos internos y esfuerzos de la Administración Municipal por fortalecerlos organizacionalmente.

Hay dos organizaciones de segundo nivel que tienen la mayoría de los recicladores, al menos han avanzado en el tipo de organizaciones que quieren conformar, pero hay una división entre ellos, los de Navarro, los de calle, deben unirse en una o dos organizaciones, esto les facilitaría mucho el proceso en entrega de Ecas y procesos de ruta selectiva, ellos al menos ya sienten la necesidad de organizarse (Adriana Ramírez, funcionaria de la CVC).

Hoy pueden haber 17 más o menos, pero cada uno pensando de forma individual, es muy difícil que la municipalidad pueda distribuir los recursos en tantas organizaciones por eso se les ha solicitado unirse en organizaciones más grandes, muchos de los recicladores no pertenecen a ninguna organización, los que están organizados le apuntan a lo de cada uno, hay egoísmo, individualidad, se sigue presentando conflictos personales entre los diferentes líderes no hay unión, aunque resalto algo y es que los recicladores de oficio en Cali la tienen clara, ellos saben que necesitan, que se requiere, que deben hacer, pero no lo hacen porque hay muchas barreras por los intereses personales, al día de hoy no se ha podido implementar una ruta selectiva (Jaime Artunduaga, funcionario EMSIRVA en liquidación).

9.2.1.6 Organismos de control

Los organismos de control que han participado del proceso de implementación de la política pública han sido la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo. En una entrevista con un funcionario de la Defensoría, este explicó que su rol fundamental en el proceso fue realizar el seguimiento a través de la asistencia a las diferentes reuniones de las órdenes que dictó la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-291.

Desde que salió la Sentencia T-291 del 2009 en uno de sus considerandos en el artículo 11 se le manifiesta a la Defensoría del Pueblo que tienen la obligación y necesidad de hacerle seguimiento al cumplimiento de dicha sentencia, en este sentido yo estoy como delegado por parte del Defensor Regional del Valle del Cauca, hemos asistido a casi todas las reuniones y comités de inclusión social de ex recicladores de Navarro y Calle, la misión y la visión es que los recicladores de Navarro se vuelvan empresarios de residuos

sólidos y también los de calle, se ha hecho presencia por parte de todas las reuniones programadas por el Dagma, planeación, vivienda y demás entidades que conforman el Comité de inclusión (Jhon Jairo Sabogal, delegado de la Defensoría del Pueblo).

Nuestra función es hacer seguimiento a que se cumpla la política pública, no de hacer intervención, no manejamos presupuesto para ello (Jhon Jairo Sabogal, delegado de la Defensoría del Pueblo).

9.2.1.7 Sociedad civil

La sociedad civil ha tenido un rol fundamental desde diferentes frentes en la implementación de la Política pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo. En primera instancia como participantes directos a través de contrataciones que se han realizado con el Estado para darle cumplimiento a la política, como es el caso de algunas universidades, la Fundación Carvajal, Cedecur; también como veedores del cumplimiento de la misma, tal como Civisol y la comunidad usuaria y beneficiaria de los procesos de reciclaje en la ciudad. Respecto a los roles de la sociedad civil, varios entrevistados manifestaron que:

La sociedad civil puede ser articulador, puede generar presión, de pronto en el negocio grande no, porque no es nuestra competencia, pero si en mejorar condiciones y garantizar derechos de la población, el rol esta en empoderar estos personajes y que puedan hacer exigibilidad (Jackeline Velasquez, exfuncionaria de Cedecur).

De otro lado está la comunidad como le cambio la visión a la comunidad que mi problema termina cuando saco mi basura a la calle, como concientizo que separe sus residuos, luego nos quejamos que el reciclador rompa la bolsa, simples acciones como separar el plástico, las latas le ayuda a ese reciclador que él pueda vivir de eso y evitar males a la sociedad como robo, prostitución, si todos entendemos el rol del reciclador como un deber con las generaciones que vienen ese reciclador tendría mayor material (...) La organización que los acompañaba que era Civisol que en última es quien logra el reconocimiento de sus derechos con la expedición de la Sentencia T-291 (Alexandra Moreno, exfuncionaria del Departamento de Planeación

9.2.1.8 Empresarios

Si bien los empresarios del material de reciclaje no hacen parte directa en la Mesa de Concertación de la Política Pública, considero que tienen un papel supremamente importante en la implementación de la Política Pública de inclusión de recicladores en la economía formal del aseo, precisamente porque el aseo y actividades complementarias como el aprovechamiento se ha privatizado y convertido en un negocio de gran rentabilidad, esto de acuerdo a Gustavo Petro, Exalcalde de Bogotá, a propósito de entrevista concedida a Razón Pública, expresa lo siguiente:

Aquí entran en conflicto los actores con potentes intereses económicos. Reciclar es un buen negocio, pero depende de la escala, pues para obtener una rentabilidad razonable se requieren equipos técnicos y manejo idóneo del material. Pero por otra parte y por supuesto, este resulta el espacio propicio para desarrollar de veras una política de acciones afirmativas en la medida en que al entregarles la operación, los recicladores pasarían a ser empresarios y beneficiarios de las ganancias del negocio. Obviamente, los grandes operadores de las basuras — poseedores del músculo financiero requerido y de la capacidad técnica — estarían dispuestos a meterse de lleno en el negocio de reciclaje, siempre y cuando la operación y sus beneficios quedaran en sus manos. Adicionalmente, la ganancia de estos operadores está ligada al número de toneladas dispuestas en el relleno sanitario: un proceso masivo de reciclaje en la ciudad disminuiría las toneladas que se depositan en el relleno y afectaría la rentabilidad de la operación de recolección. Finalmente, se han conjugado estos intereses económicos con los políticos en la medida en que algunas de las empresas que actualmente prestan el servicio son de propiedad o tienen relación de parentesco o de amistad con personas que detentan posiciones de poder político: un vínculo perverso para los intereses de Bogotá.

En Santiago de Cali algunos empresarios del sector han participado en procesos que incluyen a los recicladores como es el caso de Ciudad Limpia, operador de aseo quién por orden de la Sentencia T-291 debió dar participación a una organización de recicladores en el servicio de aseo de la ciudad, y actualmente vincula aproximadamente a 70 recicladores como empleados

en actividades de barrido y limpieza; otros han estado cerca al proceso y a los recicladores por el interés que suscitan las nuevas normas al respecto del servicio de aprovechamiento y protección de los derechos de la población recicladora.

9.2.1.9 Medios de comunicación

Los medios de comunicación han cumplido una participación relevante, esto debido a que han permitido visibilizar en la ciudad las demandas de la población recicladora en busca de garantizar sus derechos, esto sin desconocer que al interior de los medios de comunicación se mueven intereses de parte de varios actores como: empresarios, institucionalidad y la misma población recicladora.

9.2.2 Análisis de intereses de los actores

Una vez se ha definido a los actores participantes de la Política pública de inclusión de los recicladores en Santiago de Cali, se describe y analiza los intereses de los mismos. Para dicho ejercicio se toma en cuenta lo manifestado a través de las entrevistas. Respecto a los intereses en la política, uno de los actores entrevistados manifiesta que:

Hay varios intereses frente a los recicladores para ser empresarios en el tema de reciclaje, la institucionalidad tiene el interés de cumplir una sentencia pero también darle respuesta a una problemática social como es la de los recicladores, y si estos se organizan pues se podrá regular este oficio, el interés de las defensoría y órganos de control es hacer seguimiento. No hay confianza entre los actores, por lo tanto la posibilidad de construir es muy débil, considero que debemos salirnos de ese micro círculo de cumplimiento de sentencia (Clara Malpud Realpe, exfuncionaria del Departamento de Planeación Municipal)

Como lo plantea la funcionaria de la Administración Municipal, hay diversos intereses que dependen del rol que desempeña cada actor. Por lo anterior, se considera que la dificultad ha radicado en la coordinación para disponer los diferentes intereses en una sola dirección que permita la implementación efectiva de la política pública. Como se observa en la Figura N° 3, los intereses no se contraponen y por lo tanto no resultaría tan difícil lograr la armonización de los

mismos. En la siguiente figura se describe brevemente el interés de cada actor participante de la política pública.

Figura N° 3 INTERESES DE LOS ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia

9.2.3 Influencia de la burocracia en la en la implementación de la política pública

Uno de los puntos fundamentales de este trabajo está relacionado con evidenciar la influencia de la burocracia en la implementación de la política pública de recicladores. Subirats (1989) plantea que la burocracia tiene un papel mucho más activo en la implementación de las políticas públicas que ser una simple ejecutora de las decisiones tomadas por “la cúpula decisional”, esto lo fundamenta en algunos recursos que considera que tiene la burocracia, lo que

hace que su papel sea mucho más activo de lo que se sopesa en los esquemas tradicionales.

Los recursos expuestos por Subirats (1989) y que explican la importancia de la burocracia en la implementación de las políticas públicas son los siguientes:

-Control sobre la información y su misma capacidad profesional: para el caso de la implementación de la política pública de recicladores, este recurso es claramente evidente en el sentido que la burocracia tiene el control de la información y de los programas que se implementaron en el marco del cumplimiento de la política, siendo los recicladores receptores pasivos de estos programas

-Red de contactos formales e informales: la burocracia de la Administración Municipal accede a los contactos por su posición en la estructura jerárquica; la burocracia establece redes formales e informales que le permite gran influencia y accesibilidad a la información.

-Conocimiento del terreno: el conocimiento del terreno de la burocracia es innegable, lo que le permite neutralizar o absorber políticos demasiados audaces.

Los recicladores tienen una mirada bastante crítica frente a la influencia de la burocracia, esto lo han expresado a través de las entrevistas varios de los líderes de los recicladores, donde muchos se han sentido manipulados, debido a que se han iniciado procesos en los que creyeron pero que al final no se logran concretar. Otros consideran que las acciones generadas desde la Administración Municipal han tenido como resultado la fragmentación al interior de la población recicladora.

Yo no me he sentido nunca acompañado, yo me he sentido manipulado, porque nos han llevado a muchos procesos, supuestamente a capacitaciones, hemos estado implementando una ruta de recolección, se hizo con la Directora del Dagma, eso fue para la comuna 10, la comuna 11 con plataforma, se firmaron documentos y todo quedó en la nada, entonces yo llamo manipulación (Jhon Alexander Ortiz, líder Reciclador – Técnicosolidos)

En el Dagma que sacan proyectos, se lo entregan a una organización y estas traicionan a los otros. ¿Qué pasa? divide y reinaras, es lo que sucede en los convenios con la Alcaldía (...) digamos que la Alcaldía a contribuido a que las organizaciones se dispersen entre el conflicto, que no haya credibilidad (Jhon Alexander Ortiz, líder Reciclador – Técnisolidos).

Porque hay unas organizaciones que tienen mayores beneficios como es el caso de las de Navarro a quienes les han dado capital semilla, han obtenido beneficios con empleos temporales, desde planeación los tienen en cuenta para los eventos, esto mueve dinero, especialmente los de Navarro, no tanto los de calle que tenemos otra metodología de trabajo, esto hace que se luche por el poder (José Nelson Gómez, líder Reciclador – Asodecores).

Lo que hay son trabajos y esfuerzos de muchos funcionarios e instituciones que quieren brindar un beneficio (Espólito Murillo, líder reciclador – ARC).

También hay una influencia positiva de la burocracia en el sentido de que muchos funcionarios de la Administración Municipal han hecho esfuerzos personales para sacar programas y procesos en el marco de la implementación de la política pública de recicladores.

9.3 Elementos de organización de la población recicladora

En este capítulo se describen algunos elementos relacionados con la organización de la población recicladora en torno a la implementación de la política pública. En primer lugar se exponen las figuras jurídicas en que se han congregado la población recicladora, para lo cual se utiliza un estudio diagnostico denominado “Situación actual de las organizaciones de recicladores de oficio en Santiago de Cali”, realizado en el marco del Convenio de Asociación N. 4146.0.27.1.005.2016 entre el Centro de Educación e Investigación para el Desarrollo Comunitario Rural y Urbano – Cedecur y la Alcaldía de Cali a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar en el año 2016. Con lo anterior se logran detallar los tipos de liderazgo al interior de la población, teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a los actores y, finalmente, la participación en el marco de la implementación de la política pública.

9.3.1 Formas organizativas

A pesar de la importancia del oficio del reciclaje, segregación o recolección de residuos sólidos aprovechables para las ciudades y su desarrollo sostenible, lo cierto es que no se han explorado de manera suficiente las dinámicas de la población que desarrolla la actividad a nivel individual y mucho menos a nivel organizativo (Alcaldía de Cali & Cedecur, 2016, p. 6).

En esa medida, el no contar con suficiente información sobre las dinámicas que han llevado a que la población se organice y cómo lo han realizado, no es un vacío de conocimiento menor, mucho menos si se reconoce que la población recicladora se asoció⁷, en gran medida, para hacerle frente a la situación de vulnerabilidad e inestabilidad que caracteriza a la población en América Latina y El Caribe, buscando alternativas para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, y la garantía de derechos en una sociedad que los excluye, señala y persigue por la labor que realizan⁸. Esto en el marco de una

Toma de conciencia por parte de recicladores, gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales, de que la organización y “formalización” de esta población, mediante su inclusión en el sistema de manejo de RSM [residuos sólidos municipales], es un camino viable para mejorar su situación laboral y para mitigar la vulnerabilidad e inestabilidad congénita que caracteriza a este grupo (OMS, AIDIS y BID, 2010, p. 17)

⁷ Según Dzembrowski & Maldovan (2009), la asociatividad aparece “como una de las estrategias adoptadas por sectores de la sociedad civil que, en la búsqueda del acceso al trabajo y a partir de la movilización de saberes técnicos y fundamentalmente de aptitudes relacionales, encuentra en ella una vía de resolución a sus problemáticas más urgentes. El origen de las asociaciones se encuentra entonces, en este caso, basado en una protesta implícita o explícita a faltas o insuficiencias percibidas por los agentes de la sociedad” (p. 2).

⁸ El caso extremo de esta persecución es el caso de las *matanzas sociales* o mal llamadas *limpiezas sociales*, que se mencionan más adelante.

Nosotros seguimos siendo los “actores que metíamos la trompa a la aguamasa”, es decir, muchos a costa nuestra se enriquecieron y como seguíamos siendo pobres y humildes no había una defensa para la población vulnerable y allí fue donde se crearon los movimientos a nivel nacional, regional y local (Espólito Murillo, líder reciclador – ARC).

La población recicladora en Cali inicia su proceso organizativo desde el año 1986 con el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil como la Fundación Social, entre otras. La primera organización fue Nuevas Luces en Navarro de acuerdo a entrevistas realizadas a los líderes de la población recicladora.

En el año 1986 por iniciativa de la Cámara de Comercio y la fundación para el reciclaje de Cali, Fundereciclaje, se creó la Asociación de Recicladores de Cali, de allí se invitó en el año 1990 por trabajo de la Fundación Social y allí empezó el trabajo con recicladores de Navarro, se organizó la primera cooperativa de Navarro que fue Nuevas Luces (Espólito Murillo, líder reciclador – ARC).

En consecuencia, las formas organizativas de la población recicladora en Santiago de Cali tienen más de 30 años, tiempo en el cual se han venido fortaleciendo en cantidad y calidad, tal como lo señalan los líderes recicladores.

Inicialmente habían 16 organizaciones, ahora hay 24 y tres son de carretilleros, avanzaron algunas pero no mucho, administrativa y organizativamente siguen siendo muy incipientes, en la parte organizativa no vimos que hubiesen avanzado si no un poco en la forma de relacionarse entre ellas, aunque tampoco en el mismo estado, algunas avanzaron un poco más como Arena, Aires (Jackeline Velásquez, exfuncionaria Cedecur).

En este momento tenemos 19 organizaciones y cada día crecerá más, se conforman grupitos, estamos muy regados, pero hay un logro y es que nos juntamos 6 organizaciones en una sola, hay personas que no están incluidas en ninguna organización (Aliria Torres – líder recicladora – Arena).

De acuerdo a los líderes recicladores cuando sale la Sentencia T-291 en el 2009 ya existían organizaciones de recicladores. A partir de la sentencia y la política pública se crean más y se fortalecen atendiendo al objetivo de formalizar la actividad y la población

para facilitar su inclusión en la economía formal del aseo, actualmente hay 20 organizaciones de recicladores constituidas en diferentes formas jurídicas del sector solidario y una empresa, sociedad anónima de servicios públicos. (Alcaldía de Cali & Cedecur, 2016, p. 46).

Cuadro N° 3. Clasificación de las organizaciones de recicladores de oficio de la ciudad de Cali

TIPO DE ACTIVIDAD	ORGANIZACIONES SOCIALES DE DESARROLLO			ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA		EMPRESA ASOCIATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS
	FUNDACIONES	ASOCIACIONES	CORPORACIONES	COOPERATIVAS	ASOCIACIONES MUTUALES	SOCIEDAD ANÓNIMA (S.A. - E.S.P.)
RECICLADORES DE OFICIO	Fundación de Apoyo Integral al Reciclador Nuevas Luces	Asociación de Recicladores	Corporación Renacer Nuevo Horizonte	Cooperativa de Trabajo Asociado Unidos hacia el Futuro Protegiendo el Medio Ambiente	Asociación Mutual de Recuperadores Ambientales	Aseo Integral de Residuos
	Fundación Huella Ambiental	Asociados de Colombia	Corporación de Mujeres Cabeza de Familia y Recicladores del Municipio de Cali			Sólidos Aires 3R S.A. E.S.P.
	Fundación Sembrando para Cosechar	Asociación de Recicladores de la Comuna 20				
	Fundación para la Gestión Social y Ambiental	Asociación de Recicladores de Oficio de Cali				
	Fundación de Recuperadores Ambientales de Cali	Asociación de Recuperadores del Medio Ambiente				
	Fundación Recicladores Ecológicos de Colombia	Asociación de Trabajadores del Reciclaje El Triunfo				
	Fundación de Recicladores EcoFuturo	Asociación de Recicladores de Cali				
	Fundación de Recuperadores por Cali	Asociación de Recicladores de Navarro				

Fuente: Diagnostico de la situación actual de las organizaciones de recicladores de Santiago de Cali - 2016

Después de la sentencia surgen otras organizaciones, es decir, la sentencia ayudó a crear las organizaciones y que se visibilizaran más, allí empezó la división entre los de Navarro y Calle, de Navarro son 6 y de calle más o menos 12. Actualmente hay divisiones entre las organizaciones y se han creado nuevas, actualmente tenemos una discusión al respecto que no se creen nuevas organizaciones, muchas de estas nuevas organizaciones se han creado porque algunos líderes los han sacado de sus organizaciones entonces han creado nuevas, se está viendo que hay una lucha de poder y no quieren soltar el poder (José Nelson Gómez, líder Reciclador – Asodecores).

En el marco teórico de esta investigación se referenció a las organizaciones formales en un estricto sentido administrativo y científico, atendiendo a la concepción de algunos clásicos como Taylor y Fayol, en la realidad de conformación de organizaciones de población vulnerable como es el caso de la población recicladora, que en su mayoría atienden a los requerimientos de la Administración Municipal, ordenes de la Corte Constitucional, todas con el propósito de acceder a beneficios que les puede otorgar la política pública.

En las organizaciones existentes de recicladores es importante tener en cuenta algunos elementos como: el aprendizaje, el conocimiento y la innovación organizacional, los cuales para el caso de la organización de la población recicladora, son elementos presentes recurrentes en una perspectiva organizacional que responden a una política pública

Un punto a considerar se refiere a las formas organizativas que se proponen desde las esferas jurídicas en Colombia, ancladas sobre modelos de administración clásica que consideran a la organización como una máquina y a las personas como individuos que aportan a la cadena productiva de manera muy rutinaria. Este es un punto nodal a tener en cuenta cuando se trata de aproximarse a los diferentes procesos organizativos por los cuales atraviesan los grupos de recicladores, enfrentados a fallos y rutas demarcadas desde centralidades jurídicas de carácter nacional y local en este caso particular.

9.3.2 Liderazgo

Cada figura organizativa mencionada anteriormente tiene una estructura administrativa que está integrada por un presidente y un grupo con funciones específicas que lo acompaña, elegidos democráticamente en las asambleas anuales. En la mesa de inclusión y construcción de la política pública donde participan los recicladores, asisten los representantes legales de cada organización, quienes en la práctica se convierten en los interlocutores entre el Estado y la población de base. Al respecto, hay cuestionamientos por parte de la población frente al papel que han asumido sus líderes, algunos de los entrevistados afirman lo siguiente:

El reciclador es de las mejores personas que pueden haber, son muy amables, pero ellos van “como marrano pal matadero”, porque no existen líderes que tengan sentido social, ellos necesitan un líder que tenga sentido social y si no lo tenemos, no podemos estar en eso, un líder que solo está viendo donde está el dinero, donde puedo “matar” al reciclador (...) así quien toma la vocería y tiene ideas toma el liderazgo (...) en un 50% las organizaciones tienen líderes que tienen muy bien informadas a sus bases y que realmente son elegidos por sus bases, los sustituyen, hay cambios, hay respeto, hay un 25% donde el grupo poco le interesa lo que su líder haga, por lo tanto el líder hace más de lo que le corresponde, porque el grupo no está muy interesado y hay un 25% donde el líder hace todo, el grupo no tiene ningún interés, ya no tiene credibilidad (...) ya no hay un líder en la ciudad, antes era Espólito pero ya no le copian, él sabe mucho pero ya no le copian (José Nelson Gómez, líder Reciclador – Asodecores).

Como resultado en las entrevistas se evidenció que la población recicladora y la institucionalidad no reconocen un liderazgo legitimado, articulador y proactivo frente a los primeros, es decir, se tienen voceros en las organizaciones que los representa en la interlocución con el Municipio en las mesas de construcción de la política pública, pero manifiestan que no hay liderazgo social y articulador del gremio de recicladores, situación que ha limitado la implementación de la política.

9.3.3 Participación

El artículo 2° de la Constitución establece como uno de los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, constituyéndose en un derecho que se desarrolla en la normatividad nacional, entre otras, con la Ley 489 de 1998, cuyo título VIII hace énfasis en la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, y la Ley estatutaria 1757 de 2015 la cual señala los deberes y derechos de la ciudadanía en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

La participación de la población recicladora en la implementación de la política pública no se puede desconocer, ellos mismos hacen referencia a su participación a través del comité de inclusión que fue creado por orden de la Corte Constitucional para garantizar la participación de la población recicladora en la formulación, implementación y seguimiento a la política pública de inclusión social de recicladores.

Vengo participando desde el mismo momento en que sale la Sentencia T-291 en el año 2009, participo en las mesas de inclusión, estamos haciendo caso a una orden de la sentencia y es que nos organicemos y nos volvamos legales, nos organicemos, y mi participación directa es reclamar todo lo que manda la sentencia, a que el municipio de cumplimiento a los recicladores, que es en la parte social, laboral, educativa, en todo lo que tiene que ver con la problemática de nosotros, adultos mayores, inclusión laboral. (Aliria Torres, Líder recicladora)

Ahora bien, ¿qué se entiende por el derecho a la participación? Se trata del ejercicio pleno del poder de las personas para “desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, contribuyendo con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia para avanzar en el logro de una cultura democrática y la consolidación de una sociedad más

justa, basada en la construcción colectiva de lo público (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Frente a lo anterior, podríamos plantear que la participación de la población recicladora se ha limitado a su asistencia en las mesas de inclusión para recibir información sobre los avances o retrocesos de la política pública, exigencia del cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el marco de la sentencia T-291, pero esta no ha sido una participación deliberada, consistente y contundente que haya garantizado su incidencia real en el marco de la formulación e implementación.

10. CONCLUSIONES

Las políticas públicas de inclusión social de la población vulnerable por su etnia, género, diversidad sexual, limitación física, oficio u otra, en muchas ocasiones han sido producto de órdenes de las Altas Cortes Constitucionales a raíz de la vulneración de derechos fundamentales, tal es el caso de la Política pública de inclusión social de la población recicladora en Santiago de Cali. El análisis de la implementación de este tipo de políticas sociales genera un reto muy importante, esto por las implicaciones y entramados que se dan en los gobiernos locales para cumplir con las ordenes derivadas de Sentencias sin afectar las normas regulatorias a nivel local, igualmente la población vulnerable limita su capacidad de acción y gestión por la especial protección que se brinda desde el nivel central.

Se concluye que la articulación de actores institucionales involucrados cobra gran importancia en la implementación de las políticas públicas relacionadas con la garantía de derechos sociales, puesto que la operativización de la misma requiere un gran trabajo de armonización, cooperación y trabajo en equipo debido a la fragmentación y departamentalización de las Administraciones Municipales, situación que se agudiza en el caso de esta política puesto que intervienen muchos actores con diversos intereses, siendo su limitada capacidad de articulación un factor fundamental en la implementación de la misma, esto de acuerdo a lo evidenciado en los hallazgos de la investigación

La investigación se propuso analizar la implementación del componente socio

organizacional de la Política pública de inclusión social de recicladores, que se deriva del objetivo N. 1 de la mencionada política, el cual es “Fortalecer su capacidad de organización gremial y empresarial para crear las condiciones favorables que les permita participar en los procesos de gestión integral de residuos sólidos de la ciudad”.

El análisis se realizó a partir de la identificación y descripción de la puesta en práctica de este objetivo que, como lo plantea Pressman y Wildavsky (1973), al definir la puesta en práctica de las políticas públicas como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos” (p. 21). Se logró identificar las acciones emprendidas para cumplir el objetivo de fortalecer la capacidad de organización gremial y empresarial de la población recicladora, registrando igualmente algunos factores que influyeron en la implementación de este componente.

Así mismo se propuso identificar y analizar los intereses de los diferentes actores que hicieron parte de la implementación del componente socio-organizacional de la política pública, y específicamente la influencia de la burocracia en la implementación de la misma, Subirats (1989) refiriéndose a Pressman y Wildavsky plantea lo siguiente:

Ellos situaron su principal foco de interés en «la complejidad de la acción conjunta», ejemplificándolo en la enorme cantidad de órganos de la Administración, niveles de gobierno y grupos afectados que estaban inmersos en todo proceso de puesta en práctica de un programa, y sin cuyo 'asentimiento o incluso sin cuya colaboración activa no podían alcanzarse los objetivos previstos. De esta manera subrayaron el papel específico de la «implementation research» en el análisis de las relaciones intergubernamentales y los entramados de intereses que siempre rodean todo programa de actuación pública (p. 105).

Finalmente se describen algunos elementos organizativos de la población recicladora, tales como: formas organizativas, liderazgo y participación, que permitieron, en alguna medida, fortalecer el análisis de la implementación del componente socio-organizacional desde la mirada y situación actual organizativa de la población recicladora en Santiago de Cali.

Dando respuesta a las preguntas de investigación relacionadas con la implementación del componente socio – organizacional de la Política pública de inclusión social de la población recicladora en el lapso del año 2010 – 2015`, de forma general se concluye que esta se implementó en el marco del cumplimiento de las ordenes de la Sentencia T-291 del 2009 a través de estrategias y programas de formación y acompañamiento desde diferentes dependencias de la Administración Municipal de Santiago de Cali y otras involucradas en la política pública como la CVC y EMSIRVA en liquidación.

Se determina que las estrategias y procesos implementados desde las diferentes dependencias y actores involucrados no fueron articulados y planeados en el marco de una estrategia global que buscara el desarrollo del componente socio – organizacional, si bien los hallazgos del estudio de investigación dan cuenta de un avance importante en el fortalecimiento organizacional y empresarial de la población a partir de las acciones emprendidas desde los diferentes actores, falta un mayor empoderamiento organizacional de la población para lograr su inclusión en los procesos de aprovechamiento de la ciudad de Santiago de Cali.

El componente socio – organizacional y empresarial es fundamental en la inclusión de la población recicladora en la economía formal de aseo en Santiago de Cali, dado que solo de forma organizada empresarialmente podrán acceder a prestar los servicios de aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad, actividad que hasta el momento es informal y sin regulación.

La implementación del componente socio-organizacional de la Política pública de inclusión de recicladores no ha sido un tema simple, como lo plantea Jeniffer Fuenmayor (2014) en una revisión crítica de enfoques, teorías y modelos de implementación de políticas públicas afirmando que:

la implementación debe ser estudiada dentro de su contexto y vista como un proceso político en donde existe un entramado político complejo con instituciones con distintas características sociales y políticas, distintos actores políticos, intereses, estrategias,

recursos, falta de objetivos claros, de consenso, donde hay contradicciones, negociaciones, imprecisiones, ambigüedades etc (p. 44).

Estas situaciones se observan claramente en los hallazgos de la implementación de la política pública de recicladores, donde han confluído muchos actores con diferentes intereses, lo que permitió un entramado político complejo que dificultó los consensos y negociaciones frente a la implementación de la política.

Las deficiencias en la implementación de políticas públicas descubren ineficiencias en el aparato de gobierno, como plantea (Vaquero, 2007), estas ineficiencias quedaron claramente establecidas en los hallazgos por la falta de planificación, organización y seguimiento a la implementación de la política de inclusión de recicladores.

En cuanto a la operativización o puesta en práctica del componente socio – organizacional de la política pública, se llevaron a cabo por parte de las instituciones públicas involucradas diferentes acciones que van desde la identificación de la población, de las organizaciones, del estado de las mismas, procesos de capacitación, formación, acompañamiento, fortalecimiento empresarial, entre otros, que si bien han fortalecido sus capacidades organizacionales, gremiales y empresariales, no han logrado la inclusión efectiva de la población en los procesos de gestión integral de residuos sólidos en la ciudad, entre otras causas, por la falta de articulación de las acciones y los actores que las han implementado.

Otras acciones implementadas, como los empleos temporales a través de contratación con el Estado para actividades como la poda de árboles, limpieza de ríos, entre otras, aunque han permitido algunos ingresos importantes para las organizaciones y el fortalecimiento de sus capacidades, especialmente para contratar con instituciones del Estado, han generado conflictos al interior de las organizaciones, debido a que el impacto a nivel de cobertura es muy pequeño frente al número de recicladores existentes en la ciudad, ocasionando un sentimiento de desconfianza hacia los líderes, fragmentación entre las organizaciones y la población, dando como resultado un efecto contrario al esperado; ratificándose que en la implementación de

políticas públicas muchas veces no se obtiene lo que se pretende lograr y tampoco se resuelven los problemas, si no que puede verse empeorada la situación.

La implementación de políticas públicas locales, cuya formulación obedece al cumplimiento de jurisprudencia, en este caso de la Corte Constitucional, afronta mayores retos y desafíos en su implementación, debido a las tensiones que se generan entre la garantía de derechos constitucionales y el derecho privado, tal fue el caso de la política pública de recicladores cuya ejecución estuvo claramente al vaivén de los cambios jurídicos e intereses políticos y económicos, que se derivan en el momento histórico frente a la inclusión de población vulnerable como los recicladores en el servicio de aseo y aprovechamiento de las ciudades a nivel nacional.

Bourdieu hace aportes interesantes a la implementación de las políticas públicas introduciendo el concepto de *habitus*, el cual es retomado por Roth para entender muchas actitudes y procedimientos en la administración pública que afectan los procesos de implementación de las políticas. En este sentido, un “*habitus*” de la Administración Pública de Santiago de Cali es el de no crear y conformar una estructura organizativa y administrativa dotada con recursos efectivos en su interior, que les permitiera asumir de forma organizada, articulada y planificada la implementación y seguimiento del componente socio-organizacional de la política pública de recicladores, lo que dio como resultado una implementación desarticulada y desordenada que no ha permitido el cumplimiento del objetivo planteado.

Igualmente, el *habitus* en la falta de continuidad al interior de las Administraciones Municipales, en este caso de la Alcaldía de Santiago de Cali, ha generado retrasos importantes y discontinuidad en las acciones que se han desarrollado.

Frente a la identificación de actores y su participación en la implementación de la política pública se concluyó que participaron demasiados actores con diferentes intereses que no han permitido la articulación efectiva de los mismos para darle coherencia a las acciones implementadas, la cual es una causa fundamental de que los objetivos no se hayan cumplido efectivamente, esto refiriéndose a la inclusión de los recicladores en la economía formal del aseo.

La implementación del componente socio-organizacional en la Política pública de inclusión de recicladores quedó en manos de una burocracia desordenada y desarticulada, que tenía necesidad de dar cumplimiento a una Sentencia de la Corte Constitucional desde las competencias de cada entidad, sin encontrar capacidad gubernamental para darle coherencia y articulación a las diferentes acciones.

Lo anterior obedece al entramado complejo de las administraciones públicas en la implementación de políticas públicas, que si bien para el caso de Santiago de Cali se adoptó una mesa de formulación y discusión de la Política pública de recicladores, donde participaba la institucionalidad a través de representantes de las diferentes dependencias de la Administración Municipal y las demás entidades accionadas por la Corte Constitucional como la CVC, EMSIRVA en liquidación y otras invitadas y representantes de las organizaciones de la población recicladora, las acciones que se implementaron no tuvieron un elemento que las aglutinara, tal como lo expresaron los actores entrevistados en repetidas ocasiones.

Igualmente es importante mencionar que la participación e influencia de la burocracia ha sido importante y necesaria por el tipo de política y la población sujeto de la misma. La cercanía de los profesionales que han implementado la política pública a la población recicladora ha tenido efectos positivos y negativos dependiendo de la óptica que se mire; positivos debido a que la cercanía permite un mejor entendimiento de las expectativas de la población, y no tan positivos por el manejo sobre la información y uso de la misma que puedan tener los profesionales a favor de la institucionalidad.

Frente a la pregunta de investigación relacionada con los elementos de organización de la población recicladora, se puede concluir que potenciar las capacidades organizativas, gremiales y empresariales de la población vulnerable es un elemento de gran importancia para su desarrollo personal, colectivo y de inclusión social, siendo además un gran reto en la implementación de políticas públicas como la de los recicladores en Santiago de Cali, así lo entendió y ordenó la Corte Constitucional.

En términos generales, los hallazgos del estudio permiten ultimar que la implementación del componente socio – organizacional ha tenido efectos importantes en el fortalecimiento de las capacidades organizativas, gremiales y empresariales de la población recicladora, tal vez no de la forma y en los tiempos que estableció la Corte Constitucional y que se pensó en la política pública, pero que en la práctica existen indicios claros, tanto en la institucionalidad como la población, que hay grandes avances en el fortalecimiento de las capacidades organizativas y gremiales de la población recicladora en Santiago de Cali.

La población recicladora en Cali tiene un proceso organizativo que data de 30 años atrás, con acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil y del Estado en la última década. A partir de la Política pública de inclusión de recicladores, se evidencia que la mayoría de la población recicladora se encuentra organizada, a través de organizaciones de base y una tendencia reciente a agremiarse con fines empresariales para facilitar el acceso a contratación pública y otras entidades.

Igualmente los hallazgos del estudio concluyen que existe una crisis de liderazgo representativo al interior de la población recicladora en Santiago de Cali, aunque existen representantes legales de las organizaciones que han sido elegidos democráticamente por su capacidad de gestión y convocatoria, no logran articular y representar los intereses del gremio reciclador de forma efectiva ante el gobierno municipal.

Aunque hay fortalecimiento de las capacidades organizacionales y gremiales, subsisten al interior de la población divisiones que han limitado y entorpecido la implementación de la política pública, tal es el caso de los ex recicladores de Navarro y los de calle, entre quienes existe una pugna de intereses por los beneficios recibidos en el marco de la política pública.

Finalmente me parece pertinente ultimar frente al aporte que realiza la presente investigación a la literatura de políticas públicas en la medida que permite, a partir del análisis de la implementación de un caso concreto como la Política pública de inclusión social de población recicladora en Santiago de Cali, ratificar lo expuesto para varios teóricos como

Wildavsky, Pressman, Subirats, Bourdieu, con respecto a la brecha existente entre lo que se planifica en el marco de la formulación de políticas y lo que finalmente se implementa; igualmente la complejidad de la implementación, siendo mucho más que una simple puesta en práctica de acciones que se han planificado, la influencia de la burocracia en la implementación de políticas públicas estatales, entre otras afirmaciones encontradas en la literatura.

Se encontró de especial relevancia el aporte que deja esta investigación en cuanto a la importancia del desarrollo socio – organizacional de la población vulnerable como estrategia de inclusión social, y de una articulación efectiva con el Estado que permita mayor participación y seguimiento en la implementación de políticas públicas.

Debe trabajarse en mayor medida en la literatura de análisis de implementación de políticas públicas, la especificidad de la implementación de políticas de inclusión social, garantía de derechos y la participación de población vulnerable en su formulación, implementación, seguimiento y evaluación. El trabajo de investigación abre una puerta para profundizar en este sentido, considerando que la participación organizada, informada y empoderada de las poblaciones vulnerables involucradas genera procesos de implementación de políticas públicas sociales más acordes a las necesidades y expectativas, además de mayores logros de inclusión real y efectiva.

11. RECOMENDACIONES

- En la implementación de la Política pública de recicladores en Santiago de Cali, es necesario seguir fortaleciendo las capacidades organizacionales, gremiales y empresariales, puesto que el desarrollo desde las bases

Parte del supuesto de que la pobreza no es sólo la carencia de ingresos, bienes y servicios para vivir una vida digna sino también la falta de oportunidades, voz y poder para decidir la vida que se quiere vivir. El desarrollo, en ese sentido, requiere que las poblaciones de bajos recursos participen activamente y de forma

organizada en la deliberación pública y en los procesos de toma de decisión sobre aquellos aspectos que afectan a sus vidas (Villar, 2009, p. 5).

Para lograr esta participación activa es preciso fortalecer la voz y capacidad de intervención en la vida pública de las organizaciones de base. Este fortalecimiento permitirá que los miembros de estas organizaciones puedan diseñar, gestionar y evaluar sus proyectos, ampliar permanentemente los vínculos con otras organizaciones similares y las alianzas con otros grupos para tener así un mayor control sobre sus circunstancias y participar más activamente en la orientación de sus destinos.

- La administración pública debe trabajar en el fortalecimiento de sus *habitus*, entendido como las prácticas en la implementación de políticas públicas y generar estructuras administrativas y organizacionales con los recursos humanos, económicos y técnicos necesarios para realizar una implementación efectiva y eficiente de dichas políticas.
- Se debe propender desde la Administración Municipal por una mayor y mejor participación de la población recicladora en la toma de decisiones.
- Es importante recomendar mayor coherencia y comunicación entre los diferentes aparatos del Estado, específicamente entre el judicial y el ejecutivo, puesto que se presentan grandes incoherencias entre las leyes, ordenes que se dictan y la realidad de las localidades y las comunidades, o generar estrategias que permitan reducir el impacto de esta falta de congruencia en la implementación de las políticas públicas que tengan esta connotación.
- Frente a procesos de inclusión de población vulnerable es importante volver a retomar algunos conceptos como el de Carvajal y Mascareño, donde hacen referencia a que la exclusión no se puede identificar como la extrema pobreza y la inclusión como la superación de la misma, en este sentido se requiere un compromiso público y privado de gobernabilidad para afectar los factores complejos que limitan las oportunidades de acceso a recursos y servicios, el desarrollo de potencialidades, la satisfacción de

los derechos y la práctica de la democracia (PNUD, 2008). La Población recicladora en Santiago de Cali continúa con brechas importantes en cuanto a acceso a bienes y servicios que les permita una mejor calidad de vida, lo que sigue siendo un desafío de la política pública para la Administración Municipal de Santiago de Cali.

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía de Santiago de Cali. (2010). Lineamientos de la Política Pública y Plan de Inclusión de Recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Santiago de Cali. Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2013). Informe a la Honorable Corte Constitucional cumplimiento de la Sentencia T-291 de 2009. Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali, ICESI. (2013). Informe de resultados de verificación del Censo de recicladores de Cali. Cali.

Álvarez, M., & Arroyo, C. (2014). Informalidad urbana e identidad vecinal en un micro mundo gestado de los desechos de una ciudad: barrio henequén (1969-2001). Artículo Palabra.

Araujo, M., Kruter, R., & Goulart, S. (2008). Estudos organizacionais e movimentos sociais: o que sabemos? para onde vamos? Cadernos EBAPE.BR, 01-14.

Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales Latinoamericanas. Revista Nueva sociedad, 65-78.

Bejarano, J. (1994). El despegue cafetero 1900–1958. Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Bourdieu, P. (2002). La distinción. Criterio y bases sociales del gusto. México: Taurus.

Calvo, S., & Javier, B. (2001). La economía de Cartagena en la segunda mitad del siglo XX. Diversificación y rezago. En Cartagena de Indias en el S. XX (págs. 71-117). Bogotá.

Castaño, J. (2013). Análisis Económico del activismo judicial: el caso de la Corte Constitucional colombiana. *Revista Derecho del Estado*, 119-160.

CEPAL. (2002). Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas.

COMO VAMOS, Red de Ciudades. (2014). Informe sobre la política pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje.

Cortez, R. (2011). ¿La tragedia de los comunes o, lo común de las tragedias?: la dialéctica socio ambiental de las basuras en el norte del cauca. *Revista de Biotecnología en el Sector Agropecuario y Agrícola*, 188-197.

De la Rosa, A., & Contreras, J. (2013). Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. *Recortes y orientaciones iniciales*. México D.F: Fontamara.

Deleon, P., & Deleon, L. (2002). What ever happened to policy implementation: all alternatives approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 467-492.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2014). Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Equipo PGIRS, Santiago de Cali, “Propuesta para la actualización del Decreto Municipal No. 411.0.20.0133 de marzo 19 de 2010 política pública y plan de inclusión de los recicladores informales en la economía. Cali.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2014). Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Equipo PGIRS, Santiago de Cali, Versión final. Informe de evaluación política pública y plan de inclusión de recicladores informales a la economía formal del aseo en Cali Decreto 0133 de 2010. Cali.

Dimarco, S. (2013). Trabajo, desarrollo y clasificación de residuos: transformaciones en el último medio siglo. *Estudios Sociológicos*, 203-228.

Dzembrowski, N., & Maldovan, J. (2009). sociatividad para el trabajo: una conceptualización de sus dimensiones. *Margen*, 1-9.

Ferlie, E., Lynn, J., & Pollitt, C. (2005). *The Oxford Handbook of Public Managenment*. New York: Oxford University Press.

Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto Neoliberal. *Cinta de Moebio*, 39-52.

La república (2012). PELDAR, Cámara de la pulpa, papel y cartón de la ANDI, FEDEMETAL, ASOPLÁSTICOS.pp. 22-23.

- Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2014). Sociología de la acción pública. México, D.F: El Colegio de México.
- Mascareño, A., & Carvajal, F. (2015). Los Distintos rostros de la inclusión y la Exclusión. *Revista Cepal*, 131-146.
- Medina, M. (2008). Community-Based Recycling Initiatives. *Grassroots Development*.
- Mendoza, H. (1961). Características generales de la población colombiana. En *Urbanización y marginalidad*. Bogotá: ASCOFAME.
- Molina, H. (1979). El desarrollo urbano y el problema de la vivienda en Colombia. En *Colombia vivienda y subdesarrollo urbano* (págs. 41-67). Bogotá: CPU- Finispro.
- Muller, P. (1994). Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. En *Les politiques de Pierre Muller*. París: PUF.
- Ocampo, J. (1987). Historia económica de Colombia. Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo.
- Organización Panamericana de la Salud. (2005). Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe.
- Ottolenghi, L. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 236-288.
- Ottolenghi, L., & Meier, K. (2003). Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. *Journal of Public Administration and Theory*, 43-64.
- Peter, C., Jeroen, I., & Germán, S. (2013). Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo. Desarrollo de planes de inclusión social de recicladores informales en sitios de disposición final: Una guía operativa.
- Pineda, C. (2016). Sociedad civil e políticas públicas. Actores e instituciones no Brasil contemporáneo. *Revista Española de Ciencia Política*, 243-248.
- Quijano, A. (1998). Informalidad y marginalidad en debate. En *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul.
- Razón Pública. (2012). Basuras, reciclaje y recicladores, Entrevista a Gustavo Petro. (M. C. Pública, Entrevistador)
- Rentería, C. (2007). Una aproximación a la vulnerabilidad. Bogotá: DPN.
- Rentería, C. (2009). Avances y retos de la política social en Colombia. DPN.

Roth, A.-N. (2006). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora: Bogotá.

Roth, A.-N. (2008). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - IEPRI.

Singer, P. (1971). Urbanización dependencia y marginalidad en América Latina. En Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona: Gilli.

Subirats, J. (1992). Análisis de Políticas Publicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

Subirats, J. (1989). El papel de la Burocracia en el proceso de determinación e implementación de Políticas Públicas. Revista Vasca de Administración Pública. Herri – Arduralaritzaks Euskal Aldizkana., 67-76.

Terraza, H., & Sturzeneger, G. (2010). Dinámicas de Organización de los Recicladores Informales. BID.

Urrea, F. (pendiente). Análisis de la población de los hogares de recicladores recogidos a través de la Encuesta de Hogares SIISAS y sus características laborales que reporta la encuesta del PGIRS. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. Díkaion, 135-156.

Vergara-Mattar, G. (2014). Estructuración, prácticas y sensibilidades en los recuperadores de residuos (Córdoba, Argentina). Sapiens Research, 45-49.

Villar, R. (2009). El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedE América. Madrid: CEU Ediciones.

Wildavsky, A., & Pressman, J. (1998). Implementación, Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de Cultura Económica.

DOCUMENTOS JURÍDICOS

CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 118, Mayo 6 del 2014

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-291 del 2009

DECRETO MUNICIPAL N. 4110200133 de Marzo 19 de 2010 que expide La política pública de inclusión social de recicladores.

DECRETO 4110200280 2009 Por medio del cual se conforma el Comité de Inclusión de recicladores de Oficio al Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio.

DECRETO 411200531 por el cual se modifica el Decreto 4110200280 2009.

ANEXOS

ANEXO N° 1.

ORDENES DE LA SENTENCIA T-291

PRIMERO.- En relación con cada uno de los casos individuales acumulados en el presente proceso: Revocar la decisión adoptada por los diferentes despachos judiciales que conocieron de las 25 acciones de tutela impetradas y que negaron las acciones de tutela interpuestas por el grupo de recicladores de Navarro.

SEGUNDO.- En relación con cada uno de los casos individuales acumulados en el presente proceso y señalados en el ordinal anterior, ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, que dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, adopte las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación, vivienda, recreación, capacitación laboral y deporte.

Igualmente, ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la

Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vinculará a los accionantes a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre el cumplimiento de estas órdenes, el alcalde municipal de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional el día 10 de agosto de 2009.

TERCERO.- ORDENAR a EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya, mantener suspendida la Convocatoria pública No. 002 de 2009 Contrato para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona N° 1 de la ciudad de Cali, por tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, durante los cuales se deberán reformular los términos de dicho proceso licitatorio como se señala en la sección 9.2.2. de la presente sentencia. Una vez el proceso licitatorio haya finalizado, EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya deberá enviar a la Corte Constitucional, el 1 de septiembre de 2009 un informe detallado de conformidad con los lineamientos señalados en la sección 9.2.3. de la presente sentencia.

CUARTO.- ORDENAR a EMSIRVA ESP, o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro, a la Alcaldía de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, diseñen, adopten y pongan en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria.

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, adoptar dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, las medidas necesarias para asegurar a los recicladores de Navarro censados en el año 2003 y carnetizados en el año 2006 el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación, a la vivienda digna y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación y vivienda.

SEXTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vincular a los recicladores de Navarro censados en el año 2003 y carnetizados en el año 2006 a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas

del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre los resultados de este proceso, la alcaldía de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional a más tardar el un informe el 18 de enero de 2010.

SÉPTIMO.- AUTORIZAR al Alcalde Municipal de Cali que aplique la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali, de conformidad con los parámetros señalados en el 9.2.6. de la presente sentencia. El Alcalde Municipal de Cali informará el 18 de enero de 2010a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

OCTAVO.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Cali y al representante legal de EMSIRVA o de la empresa que la sustituya, que en el término de dos (2) semanas contadas a partir de la notificación del presente fallo, conformen un comité para la inclusión de los recicladores a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, en el que participen un representante de DANSOCIAL, un representante del DAGMA, un representante de la entidad que coordine el PGIRS, un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle – CVC, el/la representante legal de FERESURCO, el /la representante legal de UPFRAME; el/la representante legal de la Asociación de Recicladores de Navarro, el/la representante legal de la Asociación Nacional de Recicladores. En dicho comité también podrán participar el Defensor Regional de Derechos Humanos y un representante de Civisol. Este comité participará en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo, así como en el diseño de las acciones afirmativas que sean necesarias para asegurar que dicha inclusión sea efectiva. El plan de inclusión de los recicladores que diseñe el comité deberá estar listo y en funcionamiento a más tardar el 23 de noviembre de 2009. El alcalde municipal de Cali deberá enviar a la Corte el 1 de diciembre de 2009 un informe con el plan diseñado y las acciones afirmativas adoptadas y adelantadas, así como con los indicadores de resultado que se diseñen para mostrar los avances del proceso de inclusión y el goce efectivo de derechos de los recicladores y sus familias.

NOVENO.- ORDENAR al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, culminar el censo de los recicladores de Navarro, e incluir en él a todas aquellas personas inicialmente censadas, así como los recicladores de Navarro que figuran en las bases de datos de las cooperativas, EATs y otras organizaciones que funcionaron en Navarro y que aparezcan inscritos en dichas bases con anterioridad al 1 de marzo de 2009. Igualmente ordenará al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, diseñar y realizar un censo de los recicladores de calle en la ciudad de Cali, de tal forma que la información recabada permita avanzar en el proceso de inclusión de éstos en la economía formal del aseo.

DECIMO.- ORDENAR al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle, crear y

promover -con el concurso de las organizaciones de la sociedad civil que a bien tengan unirse en su esfuerzo- campañas de civismo y solidaridad dirigidas a la ciudadanía de Cali, con miras a que los usuarios del servicio de aseo de la ciudad (a) empiecen a separar en la fuente y (b) a ceder a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable y en tanto se inician la operación de las rutas selectivas en la Ciudad.

UNDÉCIMO.- SOLICITAR al Defensor del Pueblo, regional Valle del Cauca, a que dentro del ámbito de sus competencias, haga seguimiento a las acciones adelantadas para asegurar la inclusión de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali en la actividad productiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos, de conformidad con los parámetros establecidos en la presente sentencia y envíe a la Corte Constitucional los informes de seguimiento que estime pertinentes.

DECIMO SEGUNDO.- COMUNICAR la presente sentencia a la organización Civisol la presente sentencia e INVITARLA a continuar apoyando a las organizaciones de recicladores de la ciudad de Cali y a enviar informes periódicos a la Corte Constitucional sobre los avances del proceso de inclusión de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali en la actividad productiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad de Cali”.

ANEXO N. 2

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
MAESTRIA EN POLITICA PÚBLICAS

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
ACTORES INSTITUCIONALES

FECHA: _____

NOMBRE DE LA PERSONA ENTREVISTADA: _____

1. Me puede hablar de cuál ha sido su participación en la Política Pública de inclusión de recicladores? Algo específico con la fase de implementación?
2. En sus palabras, cuénteme cómo se organizó la Administración Municipal para ejecutar la Política Publica de inclusión de recicladores?
3. Que acciones ha adelantado la institución que usted representa en el componente socio – organizacional de la Política Pública de inclusión de recicladores?
4. Cuál ha sido la relación de la Alcaldía o entidad que Usted representa con los recicladores?
5. Qué mecanismos usa la Alcaldía para relacionarse con la población recicladora?
6. Cómo ha sido la comunicación de la Alcaldía o entidad que Usted representa con la población recicladora?
7. Qué proyectos dirigidos a la población recicladora se han desarrollado?
8. Qué me puede decir sobre la inversión que ha tenido la Alcaldía en proyectos o programas dirigidos a la población recicladora? Conoce Usted si existen inversiones de otras organizaciones?
9. Que logros se han tenido, a su juicio, en el desarrollo del componente socio – organizacional de la implementación de la política pública de recicladores
10. Se han presentado dificultades en la implementación del componente socio – organizacional de la política pública de inclusión de recicladores? Cuáles?

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
MAESTRIA EN POLITICA PÚBLICAS

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
RECICLADORES

FECHA: _____

NOMBRE DE LA PERSONA ENTREVISTADA: _____

1. Hace parte de alguna organización de recicladores? Si ____ No ____

Cual_____ .
2. Me puede contar cómo están organizados los recicladores en Santiago de Cali?
3. Sabe cuántas organizaciones de recicladores hay en Cali?
4. Quienes son los voceros/líderes/dirigentes de los recicladores en Cali?
5. Qué hacen en particular para ser considerados los voceros/líderes/dirigentes de los recicladores en Cali?

6. Que hace para darse cuenta sobre lo que pasa con los recicladores en Cali?
7. Quienes representan a los recicladores frente a la Alcaldia?
8. Cómo hacen cuando necesitan tomar alguna decisión sobre la población recicladora?
9. Que acciones han desarrollado conjuntamente
10. Como se relaciona la población recicladora con la Administración Municipal
11. Ha hecho parte de alguna decisión sobre la PP de recicladores?
12. Sabe Usted, qué mecanismos usan en la relación de los recicladores con la Alcaldía?
13. Qué ha hecho la Alcaldía para promover y fortalecer la organización de los recicladores en Cali?
14. Conoce Usted, qué han hecho otras organizaciones diferentes a la Alcaldía para promover o fortalecer la organización de los recicladores en Cali?
15. Con qué recursos cuentan los recicladores para organizarse o fortalecerse?