

Establecimiento en la agenda de la problemática ambiental de la minería ilegal en los
Farallones de Cali, entre el 2016 y 2019

Diego Fernando Cuervo Cardona



Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestría en Políticas Públicas

Santiago de Cali

2021

Establecimiento en la agenda de la problemática ambiental de la minería ilegal en los
Farallones de Cali, entre el 2016 y 2019

Trabajo de grado para optar por el título de:
Magister en políticas Públicas

Autor

Diego Fernando Cuervo Cardona
Historiador

Directora

Isabel Cristina García Velasco
Abogada Ph. D (c).

Codirectora

Lyda Teresa Cordoba Hoyos
Politóloga Ph. D (c).

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración
Programa de Maestría en Política Pública
Santiago de Cali

2021

RESUMEN

El establecimiento de los problemas públicos en la agenda es un proceso muy complejo si se analiza en profundidad, puesto que estos no logran ser tema de agenda por sí solos, sino que debe de transcurrir un proceso, que en ocasiones puede llegar a ser largo, complejo y cambiante, en razón de que vivimos en sociedades donde las problemáticas públicas abundan y el Estado no logra intervenirlas todas, lo que lo lleva a realizar un proceso de selección y depuración, el cual es condicionado por diferentes actores, los cuales convergen para que su problema público llegue a ser tema de agenda.

En este proceso de establecimiento en la agenda, intervienen diferentes actores; medios de comunicación, partidos políticos, líderes sociales, académicos y políticos, los cuales son fundamentales para impulsar a que el Estado realice acciones con el fin de mitigarlo (redacción mejorar). En esta investigación se buscó analizar cómo se da este proceso en las problemáticas ambientales, tomando como caso de estudio la minería ilegal en los Farallones de Cali, en el periodo 2016-2019. Este estudio ha centrado su esfuerzo en mostrar cómo los medios de comunicación de la ciudad de Santiago de Cali, intervienen en el proceso de visibilización y entrada en la agenda de los problemas ambientales, buscando contribuir en el entendimiento de cómo los temas ambientales logran ser parte de las diferentes categorías de agenda, y cómo el Estado interviene este tipo de problemas públicos.

PALABRAS CLAVES

Establecimiento en la agenda, problemas ambientales, problemas públicos, minería ilegal, agenda política.

CONTENIDO

RESUMEN	3
PALABRAS CLAVES	3
CONTENIDO	4
CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	10
1.2 Antecedentes de la investigación.....	10
1.3 Planteamiento del problema	12
1.4 Pregunta (s) de investigación.....	15
1.1.1 OBJETIVOS	15
1.1.2 Objetivo general	15
1.1.3 Objetivos específicos.....	15
1.1.4 Justificación	15
1.1.5 Limitaciones y alcances.....	17
1.1.6 Metodología.....	18
CAPÍTULO 2: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO CONCEPTUAL AL ESTABLECIMIENTO EN LA AGENDA Y LAS PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES	22
2.1 ESTADO DEL ARTE	22
2.1.2 Contaminación hídrica.....	22
2.1.3 Minería ilegal en Colombia y el Valle del Cauca.....	23
2.1.4 Institucionalidad y marco legal sobre la minería en Colombia	26
2.1.5 Parque Natural Nacional Farallones de Cali	32
2.1.6 Estudios sobre el establecimiento en la agenda de las problemáticas ambientales .	34
2.2 MARCO TEÓRICO	40
2.2.1 Análisis de política pública.....	40
2.2.2 El ciclo de las políticas públicas.....	43

2.2.3 Definición y categorización del problema público.....	47
2.2.4 El ciclo de los problemas públicos	50
2.2.5 Establecimiento del problema como un problema público de agenda	54
2.2.6 Una mirada a la teoría de agenda setting	58
2.2.7 Modelos, enfoques y tipologías para el entendimiento del proceso de establecimiento en la agenda.	62
CAPITULO 3. LA AGENDA MEDIÁTICA Y LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN SANTIAGO DE CALI	65
3.1 La prensa como medio de comunicación y fuente para investigaciones académicas	65
3.2 La agenda mediática ambiental en Santiago de Cali entre el 2016 y 2019	69
3.3 Caracterización de las problemáticas ambientales identificadas en el análisis de prensa	73
3.3.1: Caracterización del grupo “afectación del recurso hídrico”. Caso contaminación hídrica.	74
3.3.2 Desabastecimiento hídrico.....	77
3.3.3 Caracterización del grupo “daños ambientales diversos” caso: incendios forestales	78
3.3.4 Invasiones	80
3.3.5 Basuras y contaminación atmosférica	82
3.4 Caso mimería ilegal en Los Farallones de Cali	83
3.4.1 Modelo Downs aplicado a las problemáticas ambientales en Santiago de Cali: caso minería ilegal en los Farallones de Cali.....	94
3.4.2 Acciones estatales para la mitigación de la minería ilegal en los Farallones de Cali	99
3.4.3 Correlación entre las categorías de agenda; mediática, publica y política en las problemáticas ambientales de Santiago de Cali	111
CAPÍTULO 4: CONSIDERACIONES FINALES	117

BIBLIOGRAFÍA.....	121
-------------------	-----

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Paradigmas del análisis de políticas públicas.....	40
Tabla 2 Porcentaje de artículos de prensa sobre problemas ambientales.....	66
Tabla 3 Caracterización de las afectaciones ambientales.....	69
Tabla 4 Capturas entre 2016-2020 en el área de los Farallones de Cali.....	99
Tabla 5 Logros del proceso de control al flagelo minero en Los Farallones	100

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1 Política minera colombiana 2016.....	25
Imagen 2 Parque Nacional Natural Farallones de Cali.....	30
Imagen 3 Nacimiento de agua en los Farallones de Cali.....	31
Imagen 4 Adaptación del ciclo de las políticas públicas.....	42
Imagen 5 Impacto de la minería en los ríos Cali y Aguacatal.....	70
Imagen 6 Incendio en el cerro de Cristo Rey Cali.....	74
Imagen 7 Especial periodístico sobre el impacto de la minería en Los Farallones.....	84
Imagen 8 Mina artesanal en Los Farallones de Cali.....	88
Imagen 9 Campamento minero en Los Farallones de Cali.....	98
Imagen 10 Desmantelamiento minero.....	100
Imagen 11 Especial periodístico de alto impacto en la visibilización de la problemática	106
Imagen 12 Descripción y análisis del reportaje periodístico.....	106

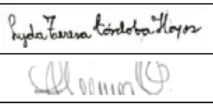
LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1 El ciclo de vida de los problemas públicos.....	43
Gráfica 2 Ciclo de los problemas públicos.....	49
Gráfica 3 Dimensión de la afectación de los problemas ambientales frente al	

recurso hídrico.....67

Gráfica 4 Modelo Downs aplicado al caso minería en Los Farallones.....91

Gráfica 5 Correlación entre las categorías de agenda.....104

	FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN Maestría en Políticas Públicas	FORMATO DE SUSTENTACIÓN TRABAJO DE GRADO									
		<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <th colspan="3">FECHA</th> </tr> <tr> <th>DÍA</th> <th>MES</th> <th>AÑO</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">14</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">2022</td> </tr> </table>	FECHA			DÍA	MES	AÑO	14	3	2022
FECHA											
DÍA	MES	AÑO									
14	3	2022									
TÍTULO DEL TRABAJO DE GRADO:											
ESTABLECIMIENTO EN LA AGENDA DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DE LA MINERÍA ILEGAL EN LOS FARALLONES DE CALI, ENTRE EL 2016 Y 2019											
AUTOR:	DIEGO FERNANDO CUERVO CARDONA	CÓDIGO: 201905446									
NOMBRE DIRECTOR(A) DEL TRABAJO DE GRADO:	ISABEL CRISTINA GARCÍA LYDA TERESA CÓRDOBA HOYOS										
NOMBRE EVALUADOR:	ACENETH PERAFÁN CABRERA	NOMBRE EVALUADOR: EDGAR ALFREDO QUIÑONEZ RIZO									
RESULTADO DE LA EVALUACIÓN											
<table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;"> ☐ Aprobada ☒ </td> <td style="width: 40%; text-align: center;">Se recomienda a:</td> <td style="width: 30%;"> ☐ No aprobada </td> </tr> <tr> <td> ☐ Aplazada </td> <td> ☐ Meritoria </td> <td> ☐ Laureada </td> </tr> </table>			☐ Aprobada ☒	Se recomienda a:	☐ No aprobada	☐ Aplazada	☐ Meritoria	☐ Laureada			
☐ Aprobada ☒	Se recomienda a:	☐ No aprobada									
☐ Aplazada	☐ Meritoria	☐ Laureada									
FIRMA DE EVALUADORA:		FIRMA DE EVALUADOR:									
FIRMA DE DIRECTOR(A) DEL TRABAJO DE GRADO:		FIRMA DE DIRECTOR(A) DEL PROGRAMA ACADÉMICO:									
											
OBSERVACIONES:											

INTRODUCCIÓN

Las problemáticas ambientales en los últimos 40 años han logrado convertirse en un tema recurrente e importante para la sociedad, puesto que, desde la segunda mitad del siglo XX, diferentes sectores sociales y políticos se han dedicado a visibilizarlas, logrando establecer las problemáticas ambientales en la agenda política de los gobiernos nacionales y subnacionales. Dichas situaciones afectan tanto el sector rural, como el urbano, en razón que se han convertido en situaciones insatisfactorias, no solo de carácter ambiental, sino social, ya que las grandes ciudades las están padeciendo, afectando así su entorno social y ambiental. La contaminación hídrica y atmosférica, el errado manejo de basuras, y la minería ilegal, son algunos de los problemas ambientales que padecen ciudades como Santiago de Cali, los cuales en los últimos años vienen en franco aumento y las acciones estatales realizadas por las instituciones competentes, a través de planes, programas y proyectos, aún no logran ser un instrumento que logre mitigar su impacto.

Esta investigación busca identificar el proceso de formación y establecimiento de los problemas ambientales en las diferentes categorías de agenda existentes; mediática, pública y política, solo por nombrar algunos de los términos categóricos que hacen referencia al establecimiento de la agenda. De igual manera, se busca estudiar la formación desde la propia definición del problema, la categorización del mismo y su posterior llegada a la agenda, teniendo en cuenta que este proceso no se da por sí solo, sino que es un proceso en el cual interfieren diferentes actores sociales y políticos. Para ello el trabajo se basó en los principales aportes teóricos realizados por los más importantes académicos del estudio de la agenda, abarcando sus variadas posturas y sus posiciones epistemológicas.

El principal fin de la investigación es realizar un aporte al estudio del proceso de formación y establecimiento de agenda ambiental en la ciudad de Santiago de Cali, identificando los

principales actores que convergen y aportan para que se conviertan en parte de la acción política e institucional, y finalizando con el análisis del accionar del Estado en términos ambientales en la ciudad. Investigación que se espera que sea una base importante para el estudio de las políticas públicas ambientales realizadas en Santiago de Cali, centrándose en el estudio de los primeros pasos del ciclo de las políticas públicas (Policy Cycle Jones 1970) que son la identificación del problema y la formación de la agenda, con lo que se busca contribuir en el proceso de entendimiento del accionar del Estado frente a los problemas públicos.

En el capítulo uno se presenta el problema y la pregunta de investigación, los objetivos generales y específicos, y se realiza una descripción de la metodología implementada en la investigación. Para el segundo capítulo se desarrolla una aproximación teórica y conceptual sobre lo que se entiende por agenda, sus diferentes referentes conceptuales y teóricos, como también se logra exponer el estado del arte y el marco teórico con el cual se le dio el fundamento teórico necesario al trabajo. En el capítulo tres se explica el concepto de agenda mediática y su influencia en el establecimiento de las problemáticas ambientales en el municipio de Santiago de Cali, y por último se caracterizan los principales problemas ambientales existentes en la ciudad. Por último, en el capítulo cuatro, se presenta las consideraciones finales, destacando los principales resultados de la investigación y exponiendo los puntos donde se debe profundizar en futuras investigaciones que deseen adentrarse en el estudio de las dinámicas de los problemas ambientales y su proceso para establecerse en la agenda.

CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1.2 Antecedentes de la investigación

La minería ilegal es una de las problemáticas ambientales que más afecta los ecosistemas naturales, siendo uno de los principales responsables de la situación ambiental que afronta el país, regiones como el pacífico colombiano, el Bajo Cauca antioqueño y la costa norte colombiana, durante las últimas décadas han tenido que afrontar la minería ilegal sin tener resultados alentadores. La minería ilegal, además de tener un fuerte impacto en el medio ambiente, trae consigo otros problemas de carácter social, uno de ellos es el dominio que algunos grupos al margen de la ley tienen sobre el negocio, esto porque el oro se ha convertido en un producto más rentable que la propia droga, es más fácil de comercializar y la justicia es más benigna a la hora de dictar sentencias. (Defensoría del Pueblo 2018)

“La relación entre la minería ilegal y el narcotráfico configuran uno de los principales retos a la hora de proyectar el control territorial, ya de por sí afectado por factores endógenos y exógenos. Dadas las condiciones especiales de la ausencia estatal y vacíos legales, así como los elevados precios del oro en el mercado internacional, tanto formal como en el mercado negro, la minería ilegal en Colombia se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento de las estructuras ilegales, las cuales han pasado de ser ligeras estructuras de criminalidad local a ser complejas estructuras con amplio poder no solo local sino nacional” (Montero, A y Mejía 2017).

Para el caso local, los Farallones de Cali son el lugar más afectado por la minería ilegal; desde finales del siglo XX, se viene explotando los recursos naturales de este emblemático natural de la ciudad, teniendo como consecuencia la desaparición de algunas especies representativas de la fauna colombiana, como el oso de anteojos y el jaguar, que en años anteriores recorrían y hacían parte de esta zona. Frente a esta situación, los gobiernos locales y municipales, en los últimos años han tratado de controlar este problema ambiental, pero no

han logrado tener éxito, pues las cifras de deforestación y contaminación de las fuentes hídricas de los farallones lo demuestran.

Los Farallones de Cali fueron declarados Parque Nacional Natural el 15 de julio de 1968, teniendo como fin proteger las más de 196.000 hectáreas que lo conforman, pero hoy cincuenta años después, este paraíso natural pasa por una de sus etapas más difíciles, pues las zonas donde nacen los ríos Timba, Cajambre, Raposo y Pance, solo por nombrar algunos, la minería ilegal está causando daños graves en materia ambiental, lo que hace necesario que las acciones institucionales vayan más allá de enviar fuerza pública por períodos de tiempo determinados a estos lugares, lo que se necesita son planes articulados con las poblaciones habitantes de esta zona, donde ellos jueguen un papel importante en materia de conservación, y sean ellos los principales guardaparques y cuidadores de este magnífico ecosistema natural.

Para el 2017, el Concejo de Cali, aprobó la política pública de educación ambiental, la cual busca fortalecer la educación ambiental en la ciudad, entendiendo que el componente educativo en temas de conservación es fundamental, por ello es vital que la implementación de esta política centre esfuerzos en la creación de una conciencia ambiental en las poblaciones que habitan Los Farallones, sumado a una articulación de estas personas con los programas que se ejecuten en materia de conservación, dado que por la complejidad del territorio, y la intermitente presencia del Estado, son los habitantes los que por su presencia diaria, tienen las facultades y las herramientas para ser sus principales protectores.

Finalmente, es importante recalcar que las investigaciones académicas que se han realizado sobre los farallones son en su mayoría estudios relacionados con temas ecológicos, ambientales y sociales, pero no existen trabajos que muestren cómo se da el proceso del establecimiento de la agenda, y cómo las problemáticas ambientales llegan a ser parte de las

agendas políticas, es por ello que esta investigación se centra en mostrar este proceso y cómo influyen los diferentes actores en ello, sin dejar a un lado, el factor ambiental, social y político que es tan importante para lograr tener una dimensión más amplia de la problemática a estudiar.

1.3 Planteamiento del problema

La minería ilegal es uno de los problemas ambientales que más aqueja a gran parte de las regiones del país, el Bajo Cauca antioqueño, sur de Bolívar, el pacífico caucano, nariñense y vallecaucano, junto al sur del país, son algunas de las regiones que durante décadas han padecido esta problemática, dando lugar a una situación compleja en materia ambiental, la cual el Estado colombiano y los gobiernos municipales y departamentales no han podido controlar, siendo fundamental que estos gobiernos, incluyan en sus agendas políticas las problemáticas ambientales y especialmente la de la minería ilegal, en razón de que se necesita realizar acciones gubernamentales que logren disminuir el impacto de esta actividad en el medio ambiente.

Un ejemplo claro de lo planteado anteriormente es la situación que padece el Bajo Cauca antioqueño, donde los “Mayores estragos de la minería ilícita se ven desde Ayapel, Córdoba, hasta el río Nechí, Antioquia” (El Tiempo 2017). Esta problemática se ha ido agudizando con el pasar de los años, dado que el flagelo de la minería ilegal, se suma a la difícil situación de orden público que afronta la subregión antioqueña, pues hace más difícil la presencia y el accionar de las instituciones del Estado. Otra región que padece una situación similar gracias a la minería ilegal es el pacífico colombiano, donde “Los mayores casos de minería ilegal se dan, específicamente en el Río San Juan en el departamento del Chocó y el Río Dagua en el departamento del Valle del Cauca” (Esri 2017).

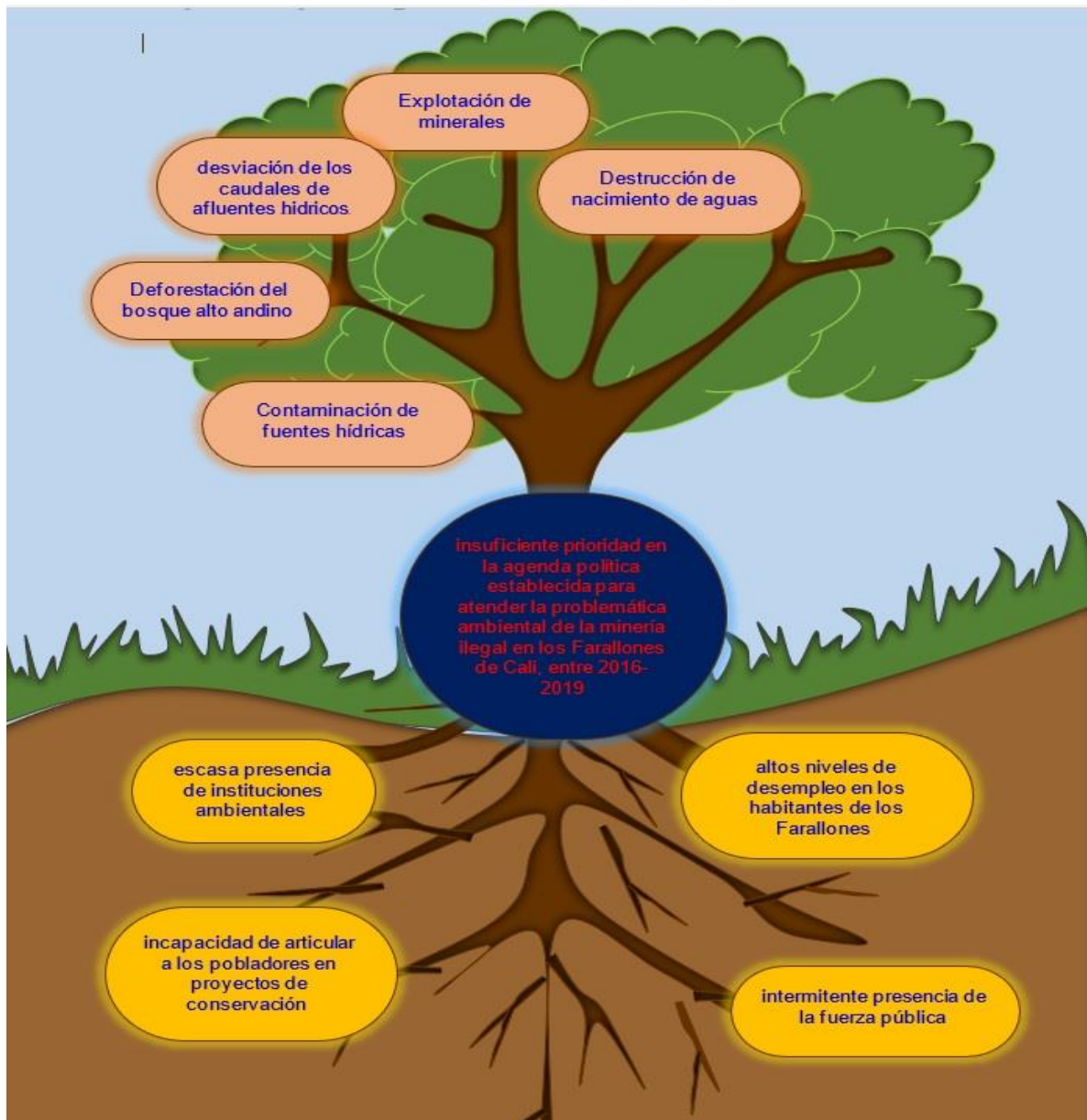
La ciudad de Santiago de Cali, no se ha quedado al margen de este flagelo, los Farallones de Cali es el lugar donde esta problemática más impacto ha causado, los Farallones son por excelencia un símbolo de la ciudad, por su diversidad natural, su belleza y por ser lugar de nacimiento de seis de los siete ríos que atraviesan la ciudad. La minería en esta reserva natural, en los últimos años ha venido en franco aumento, y es una problemática a la cual el gobierno municipal no le ha dado la prioridad necesaria para frenar su avance, pues en la agenda política de la ciudad, este tema no ha logrado por completo captar la atención suficiente para que se vean avances significativos en su disminución.

El diario el País de la ciudad de Cali, junto a otros diarios locales, en los últimos años se han dado a la tarea de visibilizar las consecuencias de la minería ilegal, siendo los medios de comunicación un actor muy importante para lograr que los gobiernos municipales se fijen y establezcan acciones para mitigar el impacto de este flagelo. Un ejemplo de ello fue la realización del especial periodístico “Minería ilegal, el cáncer de los Farallones de Cali” publicado por el diario el País el día 18 de octubre de 2015, donde se muestra el impacto de la minería en Los Farallones, el cual fue fundamental para visibilizar la falta de control estatal y ambiental en esta importante zona natural del departamento.

En este especial periodístico se logró evidenciar el impacto que estaba teniendo la actividad minera en Los Farallones en el año 2015, donde para el momento ya se estipulaba un daño ambiental considerable, con un poco más de 700 hectáreas de bosque nativo deforestadas, niveles de mercurio en el agua a niveles muy superiores de los permitidos, desviación de algunos nacimientos de agua, y destrucción de nacederos hídricos. Situaciones que iban en franco aumento, producto de la falta de presencia estatal en la zona más alta y la ineficiencia de las instituciones ambientales como el Dagma y la CVC (El País Cali 18 de octubre 2015). Este informe también permitió ver algunas de las causas de la minería ilegal en esta parte de

la ciudad, la cual se relaciona directamente con altos niveles de desempleo en la zona, falta de presencia de instituciones ambientales, una intermitente presencia del Estado y falta de proyectos donde se articulen los pobladores con temas de conservación ambiental.

Graficación del problema central:



Fuente: elaboración propia Diego Cuervo (2020)

1.4 Pregunta (s) de investigación

¿Cómo se desarrolló el proceso de establecimiento en la agenda de la problemática ambiental de la minería ilegal en los Farallones de Cali, entre 2016-2019?

1.1.1 OBJETIVOS

1.1.2 Objetivo general

Analizar el proceso de establecimiento en la agenda de la problemática ambiental relacionada con la minería ilegal en los Farallones de Cali, en el período 2016-2019.

1.1.3 Objetivos específicos

- Caracterizar las problemáticas ambientales que hacen parte de la agenda mediática asociadas a la minería ilegal en Los Farallones de Cali entre 2016-2019
- Demostrar la correlación entre la agenda mediática y la agenda pública y su influencia en las respuestas de las instituciones gubernamentales en Santiago de Cali
- Analizar acciones estatales priorizadas para abordar la problemática de la minería en los farallones de Cali entre 2016 2019

1.1.4 Justificación

Este proyecto de investigación es pertinente para el campo de las políticas públicas porque permite comprender el proceso de establecimiento de agenda de las problemáticas ambientales, principalmente la de la minería ilegal en los Farallones de Cali. Entendiendo este proceso como un paso en la hechura de las políticas públicas, donde la forma como se configura la agenda es fundamental para entender el accionar del Estado, lo cual es clave tener como punto de partida para la creación de políticas públicas que disminuyan el impacto

de este problema público, además de ello, con este trabajo se buscó que el principal aporte metodológico sea la utilización de los medios de comunicación como una fuente de suma importancia para la entrada en la agenda de las problemáticas ambientales en la ciudad de Santiago de Cali.

La relevancia de este trabajo investigativo se puede enmarcar en tres grandes campos: **teórica**; porque se fundamenta en los aportes teóricos realizados por los académicos más importantes del mundo de las políticas públicas y del estudio del establecimiento de la agenda; Downs (1972), Cobb y Elder (1972 y 1984), Ross (1984), Aguilar (1993), Bardach (2003), McCombs (2004), entre otros. Serán los académicos que, con sus aportes teóricos y epistemológicos, facilitaron comprender el proceso de llegada a la agenda de la problemática de la minería ilegal en Los Farallones de Cali desde una perspectiva teórica. **Metodológica**; porque proporciona una herramienta práctica para futuros estudios de la forma como los problemas públicos se enmarcan en las diferentes categorías de agenda existentes, sumado a que es un trabajo que más allá de mostrar cómo las problemáticas públicas, especialmente las ambientales logran captar la atención del Estado. Va ser un documento que permite dimensionar la importancia del pronto accionar del Estado para evitar el avance de alguna situación insatisfactoria, como también este documento pretende ser un trabajo que muestre la importancia del cuidado del medio ambiente y el papel que juega el Estado en su protección.

El último campo donde esta investigación llega a ser relevante es en el **social**; porque va a permitir comprender el papel que juegan los diferentes actores sociales en el proceso del establecimiento de agenda, entendiendo que la construcción de una política pública debe de ser un proceso donde se tengan en cuenta las diferentes posturas, las diferentes concepciones

de la problemática pública y donde deben de converger los intereses generales sobre los individuales. Es por ello que este trabajo debe ser un documento obligatorio de consultar cuando se pretenda estudiar no solo las problemáticas ambientales y cómo éstas llegan a ser parte de la agenda, sino para entender la importancia de los diferentes grupos sociales en pro de contener una determinada problemática pública.

Basado en lo expuesto anteriormente, este trabajo aporta al conocimiento en un tema que no ha sido muy estudiado en el contexto local, lo que permite empezar a conocer cómo se da el proceso de establecimiento en la agenda de las problemáticas públicas en la ciudad, teniendo en cuenta que este paso en la construcción de una política pública es uno de los más importantes, pues es cuando un problema público logra captar la atención de los gobiernos de turno, e inicia el proceso de control y mitigación de la problemática. Por ello este documento será un aporte para comprender un poco mejor las prioridades que tienen nuestros gobernantes a la hora de invertir esfuerzos y recursos. Finalmente, y tal vez redundando un poco, esta propuesta de investigación innova porque se preocupa por estudiar las problemáticas ambientales no solo a partir de una perspectiva propiamente ambiental o ecológica, sino desde la mirada de las políticas públicas, principalmente desde el establecimiento de la agenda, lo que es innovador, ya que va permitir ver cómo el problema de la minería ilegal en los Farallones de Cali, llega o no a ser un tema de interés; mediático, público y político, y cómo el Estado responde a su solución.

1.1.5 Limitaciones y alcances

Uno de los límites de este trabajo de investigación está directamente relacionado con la disponibilidad, acceso y voluntad de algunos actores para poder realizar las entrevistas y el trabajo de campo, esto teniendo en cuenta que la problemática a estudiar es una actividad

ilegal y por ende puede existir un nivel de resistencia de estas personas de ser entrevistadas o de permitir el trabajo de campo, sumado a que en algunos lugares de Los Farallones existen grupos al margen de la ley, los cuales se convertirían en un impedimento para tener un mayor alcance de esta investigación. Un aspecto importante frente a las limitaciones es que las instituciones como el Dagma y la CVC, las cuales son los dos órganos ambientales más importantes en el departamento, consideran que la competencia en la zona donde se presenta en mayor medida la minería ilegal le pertenece a Parques Nacionales, por ello son ellos los que deben de implementar las acciones para el control de este problema.

1.1.6 Metodología

Definir el paradigma, la corriente epistemológica y el enfoque de una investigación es uno de los temas más complejos de realizar en cualquier trabajo investigativo, pues en su correcta orientación está gran parte su éxito, dado que, si se hace de forma equivocada, se puede llegar a cometer graves errores metodológicos e investigativos. La investigación que se realizó en el marco de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, se enfocó en analizar el proceso de establecimiento en la agenda de los problemas ambientales en la ciudad de Cali en un periodo de cuatro años (2016-2019), tomando como estudio de caso la minería ilegal en Los Farallones de Cali. Esta investigación es de carácter cualitativo, en razón de que se realizará un proceso investigativo donde se realicen entrevistas a actores fundamentales en el proceso de visibilización de los problemas ambientales, líderes ambientales, miembros de organizaciones ambientales y demás actores inmersos en los temas ambientales. También se realizó un análisis de prensa, donde se logró identificar los principales problemas ambientales que más llaman la atención de los medios de comunicación y cómo esto influye en la agenda pública y la agenda política.

Adicionalmente, se pretendió abordar el trabajo de investigación desde una postura socio-histórica. Social porque la concepción que se tiene de las problemáticas ambientales es que están ligadas a problemas sociales como el desempleo, el analfabetismo, la violencia y el abandono estatal, por lo que resaltar el enfoque social en la realización del trabajo va a ser fundamental, e histórico porque es importante entender la génesis del problema, conocer el proceso histórico y comprender las razones por las que la problemática a estudiar ha llegado al nivel actual.

El enfoque utilizado es de tipo exploratorio; se elige realizar una tesis exploratoria, porque el estudio de los problemas ambientales en las diferentes categorías aún está en una fase de estudio y desarrollo escaso, sumado a que no se cuenta con grandes investigaciones académicas y tampoco con un soporte bibliográfico fuerte. Para el análisis de la información recolectada (entrevistas, prensa y bibliografía) se emplea el método tradicional, el cual consiste en la formulación de unas categorías a las que se llega de manera deductiva, producto del análisis de los principales referentes teóricos, la prensa y las entrevistas, lo que permitió llegar a las conclusiones y los resultados presentados. Aquí se debe hablar que la metodología consta de una serie de fases y de ahí se presentan:

Fase 1: análisis bibliográfico

En esta fase se realiza la búsqueda bibliográfica del tema del establecimiento de agenda, como parte de la hechura de las políticas públicas, enfocándose en el estudio de los principales académicos y teóricos de estos temas, los cuales son fundamentales para la construcción del marco teórico y el estado del arte, además de proporcionar las bases teóricas y epistemológicas de la investigación. Se utilizaron los principales buscadores de textos académicos, bases de datos digitales, y los libros físicos proporcionados por la biblioteca de

la Universidad del Valle, el Banco de la República y su biblioteca Luis Ángel Arango, la Biblioteca Departamental y otras bibliotecas nacionales.

Fase 2: Sistematización de la información bibliográfica recogida

Para la fase dos del proyecto de investigación se creó una base de datos en Excel, donde se destacaron los principales aportes realizados por cada uno de los documentos revisados en la fase 1, resaltando las ideas principales y secundarias, enfoques metodológicos utilizados, corrientes teóricas implementadas y principales vacíos teóricos y epistemológicos de cada autor.

Fase 3: Recolección y sistematización de fuentes primarias

En esta fase se centraron los esfuerzos en la recolección y sistematización de las fuentes primarias, iniciando por la revisión de archivos de prensa físicos y digitales relacionadas con la minería ilegal en Los Farallones de Cali. Para la recolección física se utilizó la Hemeroteca de la Universidad del Valle, la cual cuenta con una gran cantidad de periódicos que abarcan esta temporalidad, y para los artículos digitales, se utilizaron los medios de búsqueda digital proporcionados por los navegadores y el archivo digital del Diario el Tiempo. Finalmente, estos archivos se sistematizaron en una base de datos de Excel destacando aspectos como; periódico, autor, sección, tipo de problemática e idea central.

El siguiente paso de la fase 3 es la realización de las entrevistas, las cuales fueron en profundidad, estructuradas o semi estructuradas, esto dependiendo del tipo de actor que se pretendió entrevistar, dichas entrevistas se transcribieron y categorizaron de acuerdo a los intereses, el poder de toma de decisiones y la perspectiva que tuvo el entrevistado frente a la problemática estudiada.

El último paso de esta fase consistió en recolectar y sistematizar documentación de carácter institucional; documentos conpes, planes de desarrollo, políticas ambientales, planes,

programas y proyectos realizados por las instituciones ambientales de la ciudad, y demás documentos de tipo institucional que pudieron proporcionar información relevante sobre el accionar del Estado frente a esta problemática ambiental.

Fase 4: Análisis y escritura

La última fase del proyecto de investigación se centró en el análisis de la información recolectada en las fases anteriores, después se dio inicio al proceso de escritura de los diferentes capítulos del trabajo, dando respuesta al objetivo central y a los objetivos específicos.

CAPÍTULO 2: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO CONCEPTUAL AL ESTABLECIMIENTO EN LA AGENDA Y LAS PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES

2.1 ESTADO DEL ARTE

2.1.2 Contaminación hídrica

El tema central de esta investigación consiste en estudiar el impacto de las actividades humanas en el recurso hídrico de la ciudad de Santiago de Cali y sus áreas rurales, por ello es importante hacer una breve descripción de la situación que padece la ciudad en materia de contaminación hídrica, como también mostrar algunas de las consecuencias que tiene este problema en el entorno natural, además de definir lo que se entiende por contaminación hídrica. La Unión Europea, conceptúa la contaminación hídrica como “un agua está contaminada cuando se ve alterada su composición o estado, directa o indirectamente, como consecuencia de la actividad humana, de tal modo que quede menos apta para uno o todos los usos a que va destinada, para los que sería apta en su calidad natural” (C.E.E. de las Naciones Unidas, 1961, citado en Córdoba, 2014). Además de esta definición, La Carta del Agua, del Consejo de Europa, afirma que “La contaminación consiste en una modificación, generalmente, provocada por el hombre, de la calidad del agua, haciéndola impropia o peligrosa para el consumo humano, la industria, la agricultura, la pesca y las actividades recreativas, así como para los animales domésticos y la vida natural” (Carta del Agua, Consejo de Europa, 1968, citado en Córdoba, 2014).

El correcto manejo de los recursos hídricos en el planeta es uno de los Objetivos del Milenio, en el cual según el III Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos del Mundo (IDRHM 2010) se ha avanzado de manera significativa en la primera década del siglo XXI,

según este informe, los países desarrollados, son los que mejores resultados han mostrado en la conservación, cuidado y uso de los recursos hídricos en el planeta, pero a pesar de ello, aun: “Más del 80% de las aguas residuales en los países en vías de desarrollo se descarga sin tratamiento, contaminando ríos, lagos y zonas costeras”(IDRHM 2010) siendo los países en desarrollo los que más partículas contaminantes arrojan al agua. Este factor se ha impulsado en los últimos años producto de la migración de grandes industrias a los países con economías emergentes y con jurisdicciones ambientales flexibles, sumado a la escasa inversión de los gobiernos en preservación del recurso hídrico.

2.1.3 Minería ilegal en Colombia y el Valle del Cauca

La minería es uno de los sectores económicos que más contribuyen a la economía colombiana, el modelo implementado en el país en las últimas décadas se ha basado en la extracción de minerales, entre los que se encuentran principalmente; materiales para la construcción, carbón y metales preciosos, contribuyendo en el año 2020 con el 5 % del PIB nacional (DANE 2020), siendo esto parte fundamental para la economía del país. Es importante precisar que la influencia del sector extractivo en la economía colombiana es mucho mayor a la que muestran las cifras oficiales, dado que por el alto porcentaje de ilegalidad que afronta este sector, no es posible contar con datos más precisos. El modelo extractivista, a pesar de tener gran impacto en la economía nacional, en las últimas décadas se ha visto afectado principalmente por el fenómeno de la ilegalidad; según datos del Ministerio de Minas y Energía, cerca del 63% de la actividad minera es ilegal, donde: “Los minerales que concentran la mayor parte de la minería ilegal son: carbón (40%), materiales de construcción (60%) y metales preciosos (85%)” (Ministerio de Minas y Energía 2014).

El fenómeno de la ilegalidad viene siendo combatido por parte del Estado principalmente con el uso de la fuerza, desde el 2010 (Defensoría del Pueblo 2015), las principales acciones contra la minería ilegal de oro, ha sido la de realizar operativos donde se busca la captura de los mineros y la de dejar inservible sus herramientas de trabajo (maquinaria amarilla, motobombas, planchones, dragas etc.), pero este accionar no ha sido muy efectivo, en razón de que los mineros logran en poco tiempo volver a establecer sus minas y seguir con su accionar. A pesar de que se ha venido creando un marco legal para combatir la ilegalidad en la extracción minera, esta no ha sido efectiva, y no muestra una coordinación entre las entidades del Estado en pro de combatir este flagelo, sumado a que los departamentos más afectados son los que históricamente han estado olvidados en materia económica y social por parte del Estado colombiano, lo que hace que la implementación de este marco legal sea ineficiente.

“La solución al fenómeno de la ilegalidad minera se ha abordado desde dos estrategias independientes: la primera, diseñada e implementada desde la institucionalidad minera, conocida como la legalización/formalización minera, que ha sido aplicada por casi 50 años a pesar de sus mínimos resultados y la segunda, desarrollada desde hace 10 años desde el control policivo y militar a las unidades de producción minera no legales” (Informe de los recursos natural del estado 2016).

La minería ilegal, además de tener un impacto preocupante en el medio ambiente, trae consigo otras problemáticas. En materia económica, la ilegalidad de la actividad minería impacta en el déficit fiscal, pues estos actores ilegales no entran en el sistema tributario del país. En materia social, la minería ilegal es solo eslabón de una cadena de problemáticas sociales estructurales que tienen el país desde hace más de 50 años. Problemas como el desempleo, la pobreza extrema, el analfabetismo, los precarios sistemas de salud, la baja

cobertura educativa, y las dinámicas propias del conflicto armado, interactúan con la minería ilegal y hacen que esta problemática se deba abordar desde una dimensión macro, pues solo combatiendo la actividad minera no se va a lograr mitigar o solucionar la problemática.

Para el Valle del Cauca, la situación del sector minero no es muy diferente a la del resto del país, el pacífico vallecaucano, es la subregión del departamento que presenta los niveles más altos de ilegalidad, la cuenca de los ríos Raposo y Cajambre, en la última década han sido foco de la actividad minera en el departamento, trayendo consigo un gran impacto en el ecosistema natural de esta región aislada y olvidada del Valle del Cauca. Además de esta zona del departamento, la otra zona que presenta graves problemas en temas ambientales producto de la actividad minera es Los Farallones de Cali. Esta reserva natural, viene siendo explotada de manera indiscriminada por habitantes de la zona y de otras zonas del país, los cuales ven en la explotación de oro en una oportunidad de lucro.

Frente a este panorama, es importante que se plantee una política pública contra la minería ilegal, la cual debe de articular los diferentes actores que convergen con esta problemática, sumado a que se debe de abordar el problema desde una dimensión amplia, tomando en cuenta las variables endógenas y exógenas, siendo esto fundamental para lograr mitigar el impacto, pues los avances que se han logrado hasta el momento no son suficientes, y por el contrario, han agudizado la problemática: “En el país, no se ha formulado una política pública dirigida a dar solución a la minería ilegal, a pesar de las conocidas consecuencias de esta carencia sobre la gobernabilidad y el deterioro ambiental” (Informe sobre el medio ambiente 2016).

Lo planteado anteriormente es una mirada general del fenómeno de la minería ilegal en el país, en apartes siguientes se profundizará en el impacto que trae consigo esta actividad en materia ambiental, enfocándolo en el departamento del Valle del Cauca, específicamente en

los Farallones de Cali, además se abordará el marco legal que regula y controla el ejercicio de la actividad minera en Colombia.

2.1.4 Institucionalidad y marco legal sobre la minería en Colombia

La minería en Colombia es un fenómeno amplio, complejo, multivariable y heterogéneo, el cual el Estado colombiano ha tratado de entender en todas sus dimensiones, esto en busca de lograr estándares diferenciados y diseñar políticas enfocadas en comprender esas diferencias del sector minero que permitan mitigar las problemáticas existentes, por ello, el artículo 21 de la ley 1753 de 2015 estableció: “clasificar la minería en grande, mediana, pequeña y minería de subsistencia, con el fin de implementar una política diferenciada acorde a las características de cada una de las clasificaciones que se definan” (PMC 2016). La creación de estas categorías es fundamental para la implementación de las políticas públicas formuladas a nivel nacional y regional, en razón de que es necesario diseñar posibles soluciones aterrizadas a las problemáticas de cada uno de estos tipos de minería.

Además de categorizar la minería, el Estado colombiano en las últimas décadas ha venido creando instituciones encargadas de regular, controlar y ayudar al sector minero. La institucionalidad del sector minero en Colombia se conforma principalmente por el Ministerio de Minas y Energía, el cual es el encargado de formular, adoptar y coordinar las políticas, planes y programas del sector. Adicionalmente, el Ministerio lo conforman un Viceministerio, el cual está estructurado en dos direcciones: la Dirección de Minería Empresarial y la Dirección de Formalización Minera. La primera esta encargada de formular los lineamientos para el aprovechamiento de los recursos mineros con el fin de buscar el desarrollo económico del país, y la otra dirección de se encarga del proceso de formalizar los

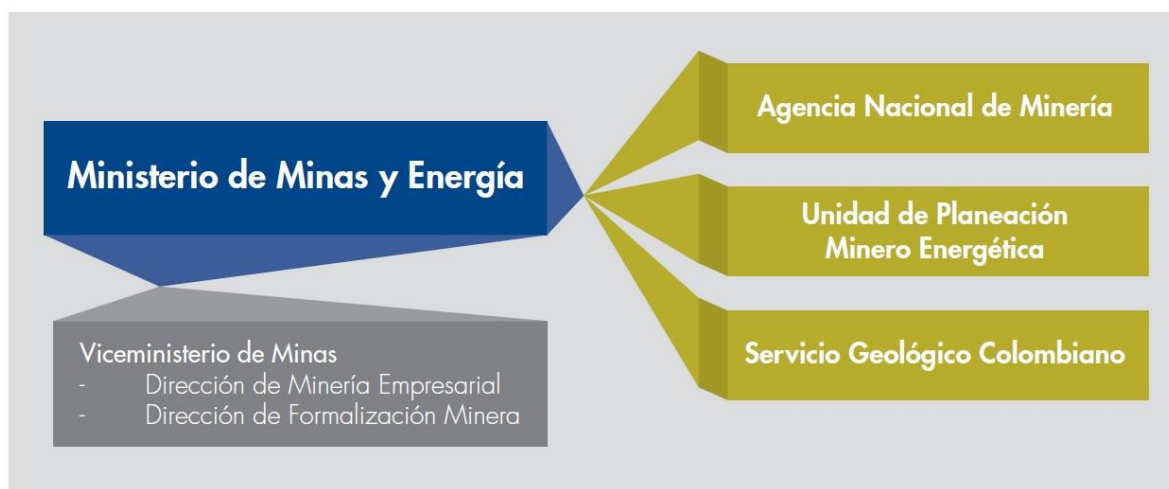
mineros y adentrarlos en el marco legal minero colombiano (Política Minera de Colombia 2016).

Este marco institucional lo complementan la Agencia Nacional de Minería, la Unidad de Planeación Minero Energética y el Servicio Geológico Colombiano. Las funciones de estas instituciones son de suma importancia para el sector minero colombiano, la agencia es la encargada de implementar las políticas mineras, además de ser la responsable de adjudicar títulos mineros y de verificar las obligaciones adquiridas en estos títulos mineros. La Unidad de Planeación se encarga de: “La planeación integral, indicativa y permanente del desarrollo sectorial y responsable de la producción y divulgación de la información requerida por los actores del sector para la toma de decisiones y la formulación de política” (PMC 2016). Y por último el servicio geológico, el cual realiza la investigación y divulgación científica del potencial que posee el subsuelo colombiano en materia mineral, entre otras funciones.

Imagen 1

Política minera colombiana 2016

FIGURA 1. INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR MINERO COLOMBIANO



(Fuente: Política Pública Minera Colombiana 2016)

Además de la amplia institucionalidad del sector minero en Colombia, se ha creado un marco legal y normativo para regular y controlar esta actividad económica, el cual es importante nombrar para dimensionar la importancia de la minería en el país y los esfuerzos que ha realizado el Estado para mitigar las problemáticas existentes. Para ello se mostrará un cuadro conceptual realizado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos en el año 2016, esto en el marco de la construcción de la Política Pública Minera colombiana, el cual permite comprender claramente el marco legal y regulatorio que existe en el país frente a la minería.

CUADRO 2. NORMATIVIDAD MINERA

Ley/Decreto/Política	Principales aspectos tratados
Decreto – Ley 2655 de 1988	Los objetivos fundamentales que este decreto planteaba eran fomentar la exploración del territorio nacional y de los espacios marítimos jurisdiccionales, para establecer la existencia de minerales; facilitar su racional explotación; atender las necesidades de la demanda; crear oportunidades de empleo en las actividades mineras; estimular la inversión en esta industria y promover el desarrollo de las regiones donde se adelanta. Asimismo, definió en términos de volumen tres tamaños de la minería en el país: pequeña, mediana y gran minería, de acuerdo con el Conpes del año 97. Por otro lado, dicho decreto en su Artículo 7 declaró de utilidad pública o de interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización. Por lo tanto, el Ministerio de Minas y Energía podía decretar, a solicitud de la parte legítimamente interesada, las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o su eficiente desarrollo. Este decreto fue derogado por la Ley 685 de 2001.
Constitución Política de Colombia de 1991	La Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 332 establece que “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. De igual forma, el Artículo 334 de la Constitución determina que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.
Conpes 2898 de 1997 “Estrategias para el fortalecimiento del sector minero en Colombia”	El Conpes definió las perspectivas de la industria minera colombiana, así como la aprobación de un plan de acción que incluía estrategias para lograr el desarrollo sostenible de la industria minera del país, de acuerdo con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Minero de 1997. El mismo establece elementos diferenciadores y un tratamiento diferencial para la pequeña, mediana y gran minería, basados en tres aspectos fundamentales: “el desarrollo limitado de proyectos de gran minería, la proliferación de la pequeña minería caracterizada por explotaciones antitécnicas y de carácter informal, y la problemática ambiental asociada en especial con la minería informal” (Conpes 2898 de 1997).
Ley 685 de 2001: Código de Minas	Este código plantea como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades para satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa y para que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, bajo un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país. El Código de Minas anterior, Decreto 2655 de 1988, tenía una clasificación de la minería de acuerdo con las áreas y actividades de producción, que permitía orientar al Estado con figuras de titulación minera según la actividad minera que se desarrollara. Sin embargo, las diferentes figuras jurídicas de titulación minera no permitían unificar los requisitos y las obligaciones de dichas actividades.

Ley/Decreto/Política	Principales aspectos tratados
	Con la expedición del Código de Minas actualmente vigente, Ley 685 de 2001, se unificó la figura jurídica como Contrato de Concesión Minera para la Exploración y Explotación Minera; no obstante, se dejaron a salvo las demás titulaciones particulares y concretas ya consolidadas con los regímenes anteriores. Finalmente, el Artículo 361 del actual Código de Minas derogó todas las disposiciones contrarias, en especial las del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas) y los decretos 2656 y 2657 de 1988.
Plan Nacional para el Desarrollo Minero, visión para el año 2019 – UPME	El plan ubica el horizonte de la planificación del sector en el territorio de la competitividad de nuestros productos mineros y de sus servicios asociados en los mercados nacionales y extranjeros. Con ello en mente, se presentan propuestas de valor para los segmentos de clientes institucionales seleccionados como estratégicos y se desarrollan las actividades requeridas a partir de tres líneas básicas: 1) facilitar la actividad minera, 2) promover el desarrollo sostenible de la minería y 3) fiscalizar el aprovechamiento minero.
Política de Promoción del País Minero 2006	La política busca promover la actividad minera a través de tres líneas de acción: la promoción e inserción del país minero en el contexto internacional; el incremento de la productividad y competitividad de la actividad minera y el ordenamiento territorial. Actualmente esta política se encuentra en proceso de evaluación y validación.
Política de Administración del Recurso Minero 2006	La política plasma los criterios mediante los cuales una Gobernación, o ciudad capital de un departamento, puede acceder al otorgamiento de la delegación para la administración del recurso minero en su jurisdicción por parte del Ministerio de Minas y Energía; además, indica cuáles son las obligaciones mínimas que hay que cumplir, la forma como el Ministerio de Minas y Energía apoyará el desempeño de dicha función y cuándo se deberá recoger la función delegada por parte del Ministerio de Minas y Energía. Actualmente esta política se encuentra en proceso de evaluación y validación.
Ley 1382 de 2010	Esta ley pretendía modificar la Ley 685 de 2001, Código de Minas. Entre otros objetivos, la ley buscaba formalizar la actividad de pequeños mineros tradicionales, mejorar la fiscalización técnica y ambiental de las operaciones mineras y restablecer el derecho del Estado para reservar ciertas áreas, para ofrecerlas bajo diferentes instrumentos. Sin embargo, con la Sentencia C-366 del 2011, la Corte Constitucional declaró inexecutable la ley, debido a que se omitió la consulta previa con las comunidades étnicas que podrían verse afectadas. Los efectos del fallo fueron diferidos a dos años, con el fin de preservar la vigencia de algunas normas. Así, al cumplimiento de este término, la Ley 1382 perdió validez.
Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 "Prosperidad para todos"	El Plan Nacional de Desarrollo definió al sector minero-energético como una de las locomotoras para el desarrollo económico del país. En este sentido, el plan definió una serie de acciones para posicionar a Colombia en el mundo como un país minero. El plan determinó en su momento lo siguiente: "Es primordial focalizar los esfuerzos en configurar una institucionalidad que sea capaz de responder al dinamismo del sector, teniendo en cuenta la problemática existente en todos los niveles de la cadena productiva. De la misma manera, es prioritario erradicar la extracción ilícita de minerales, la cual ha producido una mala percepción de la sociedad colombiana hacia el sector minero, debido a los daños causados al medio ambiente y a la sociedad. Para consolidar el sector minero como un motor para el desarrollo económico, es preciso mantener una interrelación con otros sectores: establecer canales de comunicación fluidos con el sector ambiental, mejorar el manejo con comunidades en áreas de influencia de los proyectos en las fases de diseño, desarrollo, y operación y coordinar con el Ministerio de Transporte para identificar las necesidades de infraestructura vial, férrea y portuaria".

Ley/Decreto/Política	Principales aspectos tratados
Política Nacional de Seguridad Minera Resolución N° 18-1467 de 2011	La política busca establecer los pilares para el mejoramiento de la seguridad minera en el país y definir lineamientos técnicos y operativos para prevenir al máximo accidentes y que estos puedan provocar la muerte de trabajadores mineros. La política se fundamenta en los siguientes pilares: • Enfoque preventivo • Mayor exigencia técnica • Participación activa y compromiso de todas las partes interesadas • Consolidación de un sistema público de información en materia de seguridad minera
	De igual forma, la política tiene como objetivos principales: • Disminuir la incidencia de accidentes y fatalidades en las operaciones mineras amparadas con un título minero año tras año, hasta lograr que en 2019 el porcentaje sea equivalente al 10 % de los índices actuales • Divulgar la normatividad y los aspectos relacionados con la seguridad minera a los empresarios y trabajadores mineros • Consolidar y gestionar un sistema de información pública en materia de seguridad y salvamento minero, que debe ser generado a partir del ya disponible, tomando como referentes las mejores prácticas existentes internacionalmente
Conpes 3762 de 2013 "Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos" (PINES)	Este documento define los lineamientos de política para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados de interés nacional y estratégicos (PINES), y a su vez especifica aspectos relevantes relacionados con los trámites y procedimientos requeridos para formular y ejecutar dichos proyectos, que hay que resolver.
Ley 1658 de julio de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para la comercialización y el uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país	La ley tiene como objetivo principal proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente. Para lo anterior, se establece la erradicación del uso del mercurio para la minería en todo el territorio nacional en un plazo máximo de 5 años, a partir de la entrada en vigencia de la ley. La ley establece que el Ministerio de Minas y Energía debe diseñar una estrategia para promover el registro de los usuarios de mercurio al interior de su sector.
Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia – Resolución n.º 90719 de 2014	La política se enfoca en generar herramientas de apoyo a los mineros informales de pequeña y mediana escala preferentemente, de tal forma que con la ayuda del Estado, la implementación de la política permitirá formalizar su actividad y en aspectos técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales. La política cuenta con 8 líneas estratégicas para su implementación: coordinación interinstitucional, formación para el trabajo minero, inclusión diferencial y desarrollo social, información para la formalización, fortalecimiento técnico, asociativo y empresarial, recursos e incentivos, minería bajo el amparo de un título y normatividad y lineamientos, todas asociadas a resolver los problemas de informalidad minera en el territorio nacional.
Plan Nacional de Ordenamiento Minero – Resolución 0256 de 2014	El propósito de este plan es lograr un aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros, promoviendo así la conversión del capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía

(Fuente: las anteriores imágenes pertenecen al documento de Política Pública Minera Colombiana 2016)

2.1.5 Parque Natural Nacional Farallones de Cali

El parque Natural Nacional Farallones de Cali, es la reserva natural más grande del departamento del Valle de Cauca, fue creada por la Resolución ejecutiva # 92 del 15 de julio de 1968: “Se encuentra ubicado en la cordillera occidental, hacia la parte suroccidental del departamento del Valle del Cauca y comprende los municipios de Cali, Jamundí, Dagua y Buenaventura, así como parte de la vertiente del Pacífico” (Sarria 1996). La expansión de esta reserva natural es de aproximadamente 150.000 hectáreas, y su punto más alto puede llegar a superar los 4.000 metros sobre el nivel del mar. “Los Farallones de Cali hacen parte de la denominada Provincia Biogeográfica del Chocó, que se extiende desde Panamá hasta el norte de Ecuador y desde la costa del Océano Pacífico hasta las cumbres de la Cordillera Occidental, y se caracterizan por su extraordinaria diversidad biológica y alto endemismo” (Sarria 1996).

Imagen 2

Parque Nacional Natural Farallones de Cali

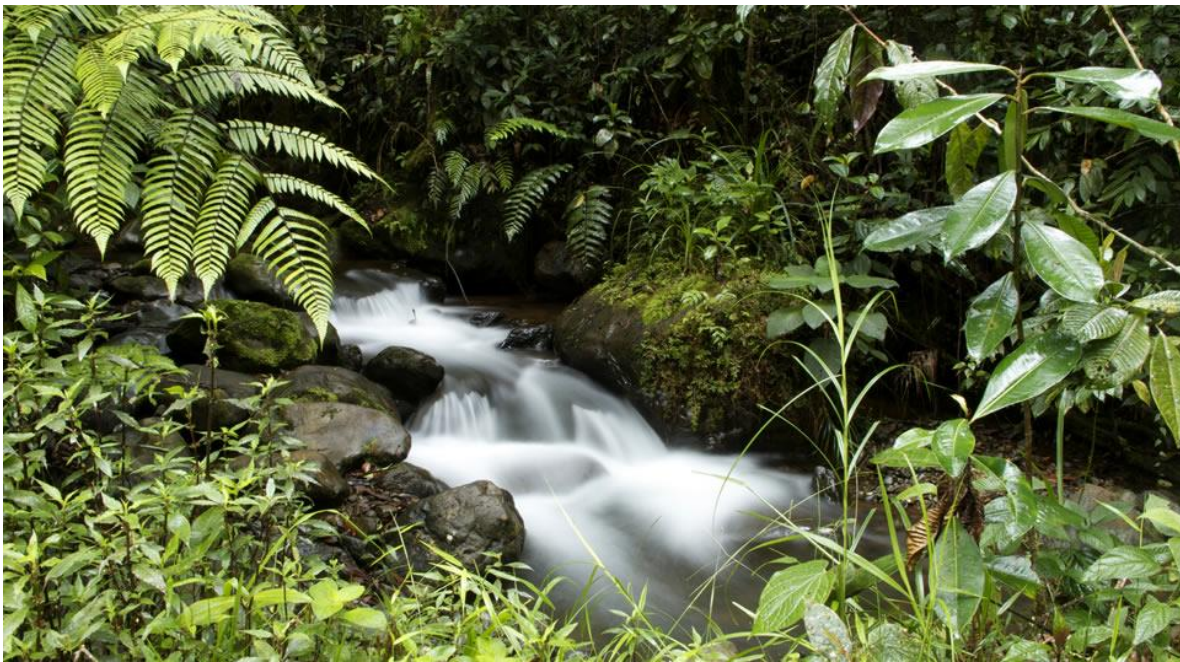


(Foto: Manuel Montoya, Parques Naturales de Colombia)

Además de la diversidad biológica, el parque tiene una importancia única para la región en materia hidrográfica, en su territorio nacen algunos de los ríos más importantes del departamento (Cali, Meléndez, Jamundí, Claro, Timba, Cajambre, Raposo Naya y Yarumanguí) los cuales abastecen de agua a más de tres millones de habitantes. Esta riqueza hídrica y natural, hacen a Los Farallones un lugar único en la región en materia ambiental, pues gracias a su diversidad, es cuna de innumerables especies de fauna y flora, además de ser un lugar propicio para el ecoturismo y el turismo de naturaleza.

Imagen 3

Nacimiento de agua en los Farallones de Cali



(Foto: David Páez, Parques Nacionales Naturales de Colombia)

La creación del Parque Natural Nacional Farallones de Cali, fue un gran avance en materia de conservación, darle la categoría de reserva natural ha contribuido para que las administraciones departamentales y municipales realicen esfuerzos por preservar los recursos naturales de esta importante área para el departamento y el país. Sin embargo, a pesar de ello,

y del esfuerzo que han realizado instituciones como Parques Naturales, la CVC, el Dagma, el Ministerio del Medio Ambiente y otras organizaciones ambientales y sociales, la actual situación en materia ambiental del parque es compleja, las actividades humanas vienen dejando un gran impacto en esta reserva natural, y los esfuerzos que han realizado estas instituciones son insuficientes. Por ello es fundamental aumentar las acciones y crear una política pública ambiental que se ocupe de las problemáticas no solo ambientales, sino sociales y económicas que afronta el parque y sus habitantes. En el capítulo tres se desarrolla la forma como las instituciones estatales han afrontado la problemática y el impacto que han tenido estas actividades en la conservación de los Farallones de Cali.

2.1.6 Estudios sobre el establecimiento en la agenda de las problemáticas ambientales

En la búsqueda bibliográfica realizada, los trabajos que tienen una estructura similar y se preocupan por estudiar el tema del establecimiento en la agenda de las problemáticas ambientales, son principalmente de México y Argentina. No se logró encontrar un trabajo en el contexto local que aborde este tema de investigación, lo que demuestra el vacío teórico que existe frente al proceso del establecimiento en la agenda de las problemáticas ambientales. Solo se ha logrado identificar algunos trabajos de investigación realizados en la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, que pueden tener alguna semejanza con este trabajo, pero estas investigaciones tienen enfoques muy diferentes al utilizado. Mas adelante se profundizará en este tema.

Los trabajos académicos que han abordado el establecimiento en la agenda de las problemáticas ambientales lo abordan desde diferentes perspectivas, algunos centran su estudio en identificar la influencia de los medios de comunicación en la visibilización de estos problemas y cómo estos influyen en la agenda pública, otros se centran en mostrar la

incidencia que tienen determinados actores en lograr que las problemáticas ambientales llegue a las agendas institucionales, destacando el papel que juegan los partidos verdes y los líderes ambientales que logran ocupar puestos con poder, legitimidad y capacidad de tomar decisiones, y por último están los que centran su investigación en mostrar cómo se da la llegada de las problemáticas ambientales a los órganos legislativos del país, ya sea cámara o congreso.

Los trabajos: “Medio ambiente y agenda mediática. Oportunidades y barreras para la cobertura periodística de cuestiones ambientales en la prensa local” y “La relevancia de los temas ambientales en la agenda periodística: un caso de estudio en Argentina” del profesor Luis González Alcaraz (2013), abordan el tema del establecimiento en la agenda desde el papel, la relevancia e importancia que los medios de comunicación y los periodistas tienen en la visibilización y puesta en el contexto público de los problemas ambientales:

“Los temas ambientales no suelen ocupar un espacio privilegiado en la agenda mediática ni en las rutinas de producción de noticias. Sin embargo, ello no limita que los periodistas reconozcan que las problemáticas ambientales han ido ocupando cada vez más espacio y visibilidad pública de la mano de una multiplicidad de factores” (Gonzalez 2013 p 14).

El autor plantea que los temas ambientales carecen de relevancia para los periódicos y para los propios ciudadanos, pues estos prefieren temas de cobertura diaria y de consumo fácil por parte de la gente, por ejemplo, temas como la seguridad, el desempleo, la economía y el deporte, solo por nombrar algunos, en cambio, los temas ambientales, se muestran en periodos coyunturales o en catástrofes naturales solamente, o en casos excepcionales por presión social, por lo que no existe una cobertura diaria y los ciudadanos no exigen estar a diario informados de temas ambientales, como sí lo exigen con otros temas de interés.

En sus investigaciones, González (2013) plantea dos preguntas que le sirven de hilo conductor en su investigación, y además permiten orientar y dimensionar la correlación existente entre las categorías de agenda: mediática, pública y política. La primera de estas preguntas es ¿cuál es la relevancia que los periodistas de los medios tradicionales otorgan a las cuestiones ambientales en la agenda diaria?, en la segunda cuestiona ¿cuáles son sus representaciones sobre el interés del público y el lugar que ocupan los temas ambientales en la agenda política?, González (2013) trata de dar respuesta a estas dos preguntas a lo largo de sus escritos, siendo esto un gran aporte epistemológico y metodológico para el estudio del establecimiento en la agenda de las problemáticas ambientales y el papel que juegan los diferentes actores en este proceso.

Frente a lo anterior, se puede recalcar el papel que juegan los periodistas en establecer los temas ambientales en la agenda mediática, frente a ello, expone que los periodistas de los medios tradicionales no brindan una atención constante y profunda de los temas ambientales, pues los medios deben de responder a las dinámicas de consumo del mercado y a lo que Mauro Wolf (1991) denomina “noticiabilidad” que en síntesis resume: “como el conjunto de elementos a través de los cuales el aparato informativo controla y gestiona la cantidad y el tipo de acontecimientos de los que seleccionar las noticias” (WOLF, 1991, citado en Gonzáles 2013). Esa selección de noticias consiste en abordar recurrentemente los temas de mayor interés de los ciudadanos, y entre esos temas no están presentes las problemáticas ambientales, en razón de que la comunidad no percibe estos problemas como algo urgente a solucionar, lo ven como un tema de largo plazo, en cambio temas como la inseguridad, el desempleo y el deporte, por nombrar algunos temas, si ven la necesidad de estar constantemente informados.

Estos aportes son fundamentales para el desarrollo de este proyecto de investigación, ya que permitieron encaminar la línea investigativa, sumado a que demuestra que los temas ambientales deben de ganarse un espacio en la agenda mediática, entendiendo que no se da por hecho que estos no llegan por sí solos a los medios noticiosos y mucho menos a la agenda pública, mostrando que el establecimiento en la agenda es un proceso que se da paso a paso, y que los diferentes actores juegan un papel clave en este proceso.

Otro trabajo que brinda información relevante sobre la problemática a estudiar es la obra de Julio Contreras y Erika García (2012), “Inserción de problemas públicos del sector ambiental en la agenda institucional de organizaciones legislativas locales”. Este trabajo aborda el proceso de establecimiento en la agenda como un paso en el ciclo y la hechura de las políticas públicas, para estos autores es fundamental los primeros pasos de este ciclo, que son la definición del problema y la entrada en la agenda, donde desde su opinión, existen actores que intervienen directamente en los dos pasos, y son ellos los principales responsables de que las problemáticas ambientales logren ser un tema de agenda.

En esta investigación se encuentran algunos aspectos relevantes, los cuales se trataron de abordar a lo largo de este escrito, entre ellos: identificar la correlación entre las diferentes categorías de agenda; mediática, institucional y política, en las cuales es fundamental el accionar de los algunos actores, como los medios, las organizaciones ambientales y líderes políticos con afinidad a las problemáticas ambientales. El segundo aspecto es mostrar cómo se conforma la llegada de un determinado tema a la categoría de problema público, cómo se construye su definición, y por último cómo el problema llega a entrar en las diferentes categorías de agenda. Y el tercer aspecto está relacionado con la presión social y política que ejercen algunos individuos para lograr después de que el problema es visibilizado, el congreso inicie la construcción de políticas para mitigar y controlar la problemática.

Como se planteaba en líneas anteriores, para el caso local, no hay trabajos académicos que estudien el establecimiento en la agenda de las problemáticas ambientales. Lo más cercano a este tema son tesis de maestría, que abordan temas similares, como por ejemplo el trabajo de Angelica Maya Ángel (2011), “Sistemas de indicadores de calidad ambiental urbano-sicau- como base para la definición de la política ambiental en Cali”. Este trabajo tiene como objetivo aportar en la construcción de los lineamientos para la construcción de una política pública ambiental integral, además de ser una herramienta metodológica para la recolección de “información que ayude a la construcción de criterios para gestionar los múltiples y complejos problemas ambientales que enfrentan las grandes ciudades como Cali” (Maya,2011). Este trabajo es de gran importancia para la construcción de esa tan necesaria política ambiental integral de la ciudad, dado que abarca las problemáticas ambientales desde diferentes perspectivas, lo cual contribuye a la construcción de indicadores precisos y eficientes.

Dos tesis de grado de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle que no abarcan el tema de agenda, pero son fundamentales para entender el proceso de manejo, gobernanza y equidad en el uso y destino del agua, son los trabajos de la profesora Lyda Teresa Córdoba (2014) y Silvia Milena Corrales (2015): “Gobernanza y gestión del agua en el municipio de Santiago de Cali” y “Las concesiones de agua: Una revisión con criterios de equidad y eficiencia”. Estos estudios permiten comprender las graves falencias que existen en el país en el manejo del recurso hídrico, como también dan lineamientos teóricos y prácticos para la construcción y búsqueda de gobernanza y equidad en el uso del agua en Colombia.

Sobre el establecimiento en la agenda, el trabajo de Edwin Chingud (2020), “La minga indígena como mecanismo de acceso a la agenda gubernamental del estado colombiano”

aporta aspectos sumamente relevantes para comprender y dimensionar el papel que juegan algunos actores en la entrada a la agenda, para este caso, institucional. Chingud, en su investigación demuestra cómo la minga indígena, logra establecer sus problemáticas en la agenda política, gracias a la presión ejercida por sus actores y por sus acciones colectivas, además de buscar: “analizar la incidencia que representa la minga indígena, reconocida como un proceso y mecanismo histórico propio de movilización y acción colectiva de los pueblos indígenas en Colombia, en el reconocimiento de su demanda social, así como su posterior inscripción en la agenda gubernamental” (Chingud,2020).

Finalmente se lograron identificar otros dos trabajos de grado de la maestría, los cuales fueron realizados por Nadia Falla y María Angeliza Izasa. Estas investigaciones se preocuparon por el análisis de las políticas públicas ambientales y mineras en el país. Siendo estos documentos sumamente importantes para lograr entender el avance que se ha tenido en materia de implementación de este tipo de políticas, como también para conocer los principales aspectos en donde existen falencias y se hace necesario fortalecer los sistemas de planeación nacional.

Los trabajos anteriormente mencionados fueron fundamentales para conocer los avances que se han realizado en Colombia y la región en materia académica sobre el establecimiento en la agenda, los estudios del agua y el análisis de políticas públicas, sumado a que fueron investigaciones que permitieron enfocar la investigación en los aspectos donde existían vacíos y se podía lograr realizar aportes para que los futuros investigadores que se preocupen por ampliar los conocimientos teóricos y prácticos frente a las problemáticas ambientales del país tengan las bases suficientes.

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 Análisis de política pública

El análisis de políticas públicas es una disciplina que se remonta a mediados del siglo XX, inicialmente en Francia y los países anglosajones, para el caso latinoamericano, inicia su desarrollo en la década de los 90s, de la mano de los procesos modernizadores de los Estados-nación (Roth, 2002). Con el transcurrir de los años, y el avance del análisis de políticas públicas se ha ido avanzando y conociendo nuevos postulados teóricos que permiten entender el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, dichos enfoques, diversos y diferentes, han contribuido en el proceso de entender las acciones de los Estados desde una multiplicidad de dimensiones, las cuales logran analizar el papel de las instituciones, los actores sociales, los marcos jurídicos, las redes y la academia.

Por definición del concepto análisis de política pública se puede entender: “el uso de diversas técnicas para mejorar (o racionalizar) el proceso de toma de decisiones”. El cual tiene como principal propósito: “ayudar al tomador de decisiones a elegir una mejor opción de la que podría haber tomado; por lo tanto, se ocupa de una manipulación más efectiva del mundo real” (Quade, 1976, citado en Parsons 2007). Además de los principios nombrados anteriormente para definir el concepto, Laswell (1992) plantea que su principal tarea es contribuir en entender la contextualización de los problemas y los procesos en las políticas públicas.

“El análisis de políticas públicas constituye un subcampo aplicado cuyos contenidos no pueden estar determinados por las fronteras entre disciplinas, sino por aquello que parece adecuado según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema (Wildavsky, 1979: 15 citado en Parsons 2007). Wildavsky (1979) y Parsons (2007) proporcionan una

mirada multidisciplinar del campo del análisis de las políticas públicas, desde su perspectiva, esta disciplina no debe de cerrarse en un solo campo del conocimiento, por el contrario, y por su complejidad, debe de nutrirse de la diversidad de saberes que proporciona el mundo académico. Disciplinas como las ciencias sociales y humanas, la administración pública, la psicología, la economía y la estadística, entre otras disciplinas, se deben de articular en el estudio y análisis, en razón que para entender las acciones del Estado frente a problemas públicos complejos, es necesario realizar un proceso de análisis desde diferentes posturas, esto para lograr dimensionar las problemáticas en todos sus componentes, y así desde la multidisciplinariedad contribuir a la generación de posibles soluciones a esas problemáticas, sumado al factor endoformativo el cual ayuda a enriquecer y fortalecer el estudio de las políticas públicas.

El análisis de políticas públicas ha ido cambiando con el pasar de los años, esto gracias a los aportes teóricos y epistemológicos realizados por los principales estudiosos del campo de las políticas públicas, gracias a ello se pueden identificar unos paradigmas de investigación. Guba (1990) plantea cuatro paradigmas para la investigación social; el positivismo, el postpositivismo, la teoría crítica y por último el constructivismo, los cuales se han venido implementando en el estudio de las políticas públicas. Las siguientes son algunas características de estos cuatro paradigmas, las cuales permiten comprender el enfoque que estos utilizan para los estudios sociales.

Guba (1990, citado en Parsons 2007) brinda tres características propias de cada paradigma, las cuales son fundamentales para lograr entender los principales aportes realizados, además de permitir dimensionar los contrastes en materia de como conciben la realidad, la epistemología y la metodología empleada (ver tabla 1):

Tabla 1*Paradigmas del análisis de políticas públicas*

Positivismo:	Postpositivismo:	Teoría crítica:	Constructivismo:
A: La realidad existe y se rige por las leyes de causa y efecto, que es posible conocer	A: La realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla del todo. Hay una multiplicidad de causas y efectos	A: La realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla del todo. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	A: Las realidades existen como construcciones mentales y son relativas a aquellos que las detentan
B: La investigación puede estar libre de valores	B: La objetividad es un ideal, pero requiere una comunidad crítica	B: Los valores median la investigación	B: El conocimiento y el conocedor forman parte de la misma entidad subjetiva. Las conclusiones son resultado de la interacción
C: Las hipótesis pueden probarse empíricamente	C: Crítica al experimentalismo y enfatiza los enfoques, la teoría y el descubrimiento cualitativos	C: Propone la eliminación de la falsa conciencia, y facilita y participa en la transformación	C: Identifica, compara y describe las diversas construcciones que existen (hermenéutica y dialéctica).

(Elaboración propia (2021) con base en Guba (1990))

Los aspectos nombrados por Guba (1990) permiten comprender las diferencias de estos cuatro paradigmas, los cuales conciben de formas diferentes la realidad, el conocimiento y la metodología implementada, demostrando así, grandes diferencias y disputas teóricas, los cuales viven en una constante lucha por ser el paradigma dominante en el campo de las ciencias sociales y las políticas públicas. Finalmente, es importante precisar que la evolución del análisis de las políticas públicas ha sido fundamental para abarcar ideas y conceptos que en años anteriores no se tenían en cuenta, y esto ha contribuido en el enriquecimiento de la disciplina.

2.2.2 El ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas es el principal marco de análisis utilizado en el estudio de las políticas públicas, este es producto del desarrollo de las ciencias políticas de la primera mitad del siglo XX en Estados Unidos, y fue desarrollado en un principio por el teórico político Harold Laswell (1902-1978) y consolidado en la década de los 70 por Charles O. Jones (1931). El Policy Cycle (1970) ha permitido estudiar las políticas públicas como un proceso secuencial, el cual se puede analizar desde cada uno de los pasos o fases del ciclo, entendiendo que las políticas están formadas por un conjunto de acciones, las cuales juntas conforman el ciclo de la acción política. Los pasos del ciclo según Jones (1970) son: identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación. “según el marco de análisis del ciclo de las políticas públicas, la mejor manera para estudiar un objeto complejo consistía en analizar primero sus componentes de manera aislada, para que en un segundo momento se puedan armar todas las piezas” (Roth, 2002)

Imagen 4

Adaptación del ciclo de las políticas públicas

Tabla 2.1. El Policy Cycle según Jones (1970)

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
-Apreciación de los acontecimientos -Definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso ante las autoridades públicas	-Elaboración de respuestas -Estudio de soluciones -Adecuación a los criterios	-Creación de una coalición -Legitimación de la política elegida	-Ejecución -Gestión y administración -Producción de efectos	-Reacciones a la acción -Juicio sobre los efectos -Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Tomado de Meny y Thoenig (1992). Adaptado por Roth.

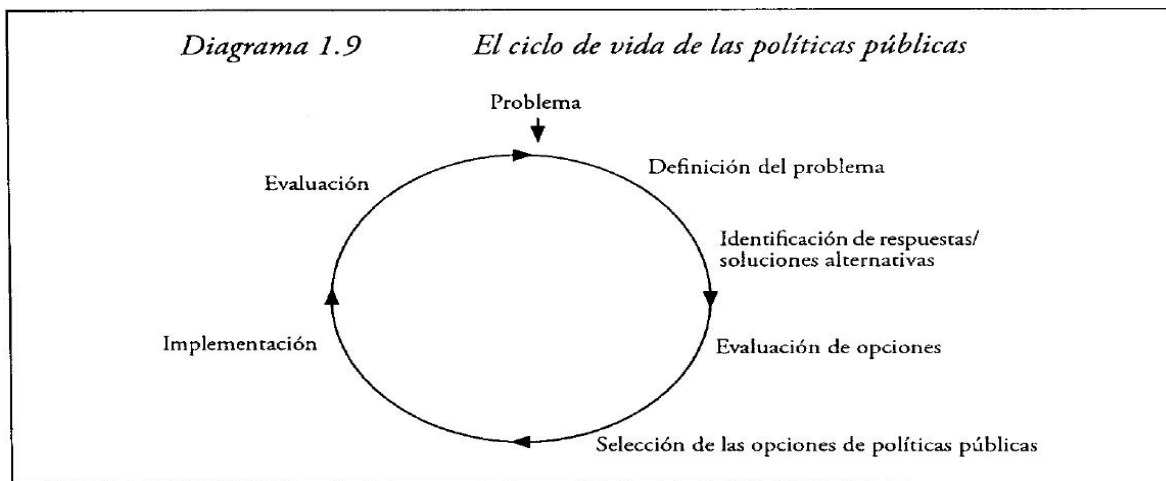
Fuente: cuadro tomado de Roth 2002.

A pesar de las críticas que despierta este marco, es el más utilizado no solo en el análisis de políticas públicas, sino en el proceso de formulación e implementación, dado que se sigue considerando como una herramienta esencial en el estudio de las políticas públicas, pues a pesar de sus problemas, permite comprender el accionar del Estado a través de las políticas públicas desde varias dimensiones, permitiendo así, conocer más a fondo cada fase del ciclo (Parsons, 2007 y Roth 2002). Este enfoque racional es el que más desarrollo ha tenido en las últimas décadas, producto de que teóricos de las ciencias sociales, han dedicado su vida a estudiar cada uno de las fases del ciclo, logrando grandes aportes teóricos y metodológicos.

El modelo secuencial con el pasar de las décadas ha tenido una serie de cambios y adaptaciones realizadas por algunos de los más importantes teóricos de las ciencias sociales, estos cambios van desde anexar nuevos pasos hasta omitir algunos. Simón (1947) plantea solo tres pasos del modelo secuencial; inteligencia, diseño y elección. Laswell (1951) considerado el precursor de este modelo, plantea en su “The Decision Process” siete pasos; inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, impacto y evaluación. Y un último ejemplo de estos cambios al modelo, corresponde a los pasos expuestos por Parsons (2007) en lo que denomina “El ciclo de vida de las políticas públicas”, en este modelo el ciclo inicia con la identificación del problema, seguido por la definición del problema, la identificación de respuestas, la evaluación de opciones, la selección de opciones de política pública y por último la implementación y la evaluación. (Ver gráfica 1)

Gráfica 1

El ciclo de vida de los problemas públicos



Fuente: grafica tomada de Parsons (2007)

Este paradigma no ha estado libre de críticas, las cuales recaen principalmente en que una política pública no se puede analizar por partes separadas y mucho menos una aislada de la otra, pues una política pública es un instrumento de planeación complejo, el cual debe de ser

analizado en todas sus dimensiones y lograr mostrar la articulación existente entre todos los ciclos de la política. Jenkins-Smith y Sabatier (1994) son dos de los principales críticos del modelo secuencial, frente a ello exponen cinco grandes críticas, las cuales permiten identificar algunas de las falencias del paradigma: la primera crítica radica en que no aporta ninguna explicación causal del proceso de una etapa a la otra, la segunda tiene una relación metodológica, y es que no puede someterse a pruebas empíricas. La tercera y cuarta crítica está direccionada a que el ciclo emplea principalmente el modelo de arriba hacia abajo, dejando en un segundo plano algunos actores fundamentales en la formulación e implementación de las políticas públicas, la cuarta va de la mano de la forma como se concibe la realidad, pues el ciclo no tiene en cuenta los “múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción. (Parsons 2007).

El último aspecto que critican Jenkins-Smith y Sabatier (1994) es que el ciclo: “no da paso a una visión integral del análisis del proceso de políticas públicas, ni al análisis que se usa en el proceso de las políticas públicas” (Parsons 2007). Lo anterior permite conocer algunas de las falencias que encuentran los autores nombrados anteriormente, pero a pesar de ello, y de la razón que puedan llegar a tener, el ciclo de las políticas públicas es el paradigma dominante en el estudio, el diseño y la implementación de las políticas públicas, por ello es importante conocer e identificar sus falencias y ahondar esfuerzos por evitar caer en estos problemas, ya que es fundamental realizar análisis que permitan conocer cuáles son las principales falencias, no solo de las acciones del Estado, sino de los aportes teóricos más importantes en la disciplina.

2.2.3 Definición y categorización del problema público

Aguilar Villanueva en el prólogo de su libro recopilatorio *Agendas Públicas y Problemas de Gobierno* (1993), realiza una crítica al Policy Cycle de Jones (1970), argumentando que a pesar de los grandes aportes realizados por esta teoría, el ciclo de las políticas públicas ha sido visto y estudiado por los investigadores de las políticas públicas, como un proceso por separado, el cual permite estudiar cada paso del ciclo como una categoría totalmente apartada de la otra, dejando esto vacíos investigativos en temas como la evaluación de políticas públicas, por nombrar un ejemplo. El planteamiento de Aguilar permite identificar los vacíos en la investigación de políticas públicas y la priorización de algunos temas por parte de los académicos e investigadores de las políticas públicas, los cuales, respondiendo a sus formaciones académicas y políticas, se centran en uno de los pasos del ciclo, lo que para Aguilar es negativo, pues ha contribuido a que algunos pasos del ciclo tengan grandes vacíos.

La consideración de la política como proceso de varias y compleja etapa ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos. El dispositivo analítico del proceso segmentó el proceso y ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias. (Aguilar Villanueva 1993 p 19)

Frente a esta fragmentación en el estudio de las políticas públicas, Aguilar centra su escrito en dos de los primeros aspectos o ciclos de las políticas públicas; la definición del problema como problema público y la formación del problema como tema de agenda. La definición del problema es uno de los procesos de políticas públicas más complejos e importante, ya que la definición del problema, recoge las posturas de los diferentes actores sociales y políticos mediante el discurso Cejudo (2008), además la definición del problema permite

identificar si el problema es público, o por si lo contrario, es una problemática que solo afecta algunos sectores de la sociedad y no logra la categoría de público y por lo tanto no necesita de la atención del Estado. Aguilar permite identificar algunos aspectos que son relevantes al momento de definir un problema o una problemática como pública, y es que a la hora de definir el problema, se debe de plantear las posibles soluciones, ya que si se hace una definición, sin el conocimiento teórico y práctico del tema, se hará una definición errada y subjetiva, la cual seguramente abordará el problema como algo que no tiene solución, por ello es importante que a la hora de su definición, se plantee una posible ruta a seguir para su futura solución, puesto que si esto no se logra, entonces la situación problemática no tendría como resolverse, el Estado no podría intervenir y el problema se convertiría en una situación catastrófica, la cual simplemente no se le puede dar respuesta y se debe aprender a vivir con ella.

Es importante conocer la definición del concepto de problema público, para lograr entender y dimensionar esta categoría; (Hogwood y Gunn, 1984, Citados en Aguilar Villanueva 1993) plantean que un problema público es:

“Definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984: 108 Citado en Aguilar Villanueva 1993).

Uno de los factores importantes para que un problema sea considerado público es que cuente con una legitimidad estatal, es ahí cuando pasa a ser parte de las problemáticas públicas, frente a las cuales el Estado debe de contemplar realizar acciones o no realizarlas (si se considera la inacción estatal como un mecanismo para afrontar problemas públicos), por ello

es vital la correcta definición, puesto que si no se hace correctamente, es posible que la acción estatal sea ineficaz e ineficiente, y para no caer en este tipo de errores procedimentales, son de gran ayuda las dos categorías de definición de problema y de establecimiento de agenda que presentan Cobb y Elder, (1984); las cuales son las categorías de; “agenda sistémica y agenda institucional”: en la agenda sistema la definición del problema es más abstracta, subjetiva y en ocasiones generalizante, y se basa netamente en la percepción que se tiene del problema por parte de la ciudadanía; y en la institucional, la definición debe ser guiada y orientada por estudios científicos, por componentes teóricos y prácticos realizados por especialistas. Entre estas dos agendas pueden existir grandes discrepancias, puesto que las definiciones del mismo problema pueden ser muy diferentes, pues lo que para la agenda sistémica puede ser relevante y el origen del problema, para la agenda institucional puede ser una externalidad.

Definir correctamente el problema, es uno de los factores más importantes para que una política pública sea exitosa, dado que si se hace una definición errada, es imposible darle una correcta solución, y se puede caer en situaciones de invisibilización de actores, errores de contexto y una errática evaluación de los factores que hacen parte de la problemática, por ello Eugene Bardach (2003) plantea cinco situaciones que pueden llevar a una equivocada definición de un problema público, que van desde una errada delimitación del problema, hasta la deslegitimación de algunas posturas.

“Algunas dificultades que se presentan al "definir los problemas" en el análisis de políticas. Éstas son: definir los límites del problema para evitar la suboptimización inadecuada en la búsqueda de su solución; evaluar el ámbito, carácter, e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas; "desempacar" una buena definición del problema del paquete de cuestiones retóricamente definidas; evaluar críticamente los componentes factuales o

causales que conllevan ciertas definiciones del problema; deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público”. (Bardach 2003 P234)

2.2.4 El ciclo de los problemas públicos

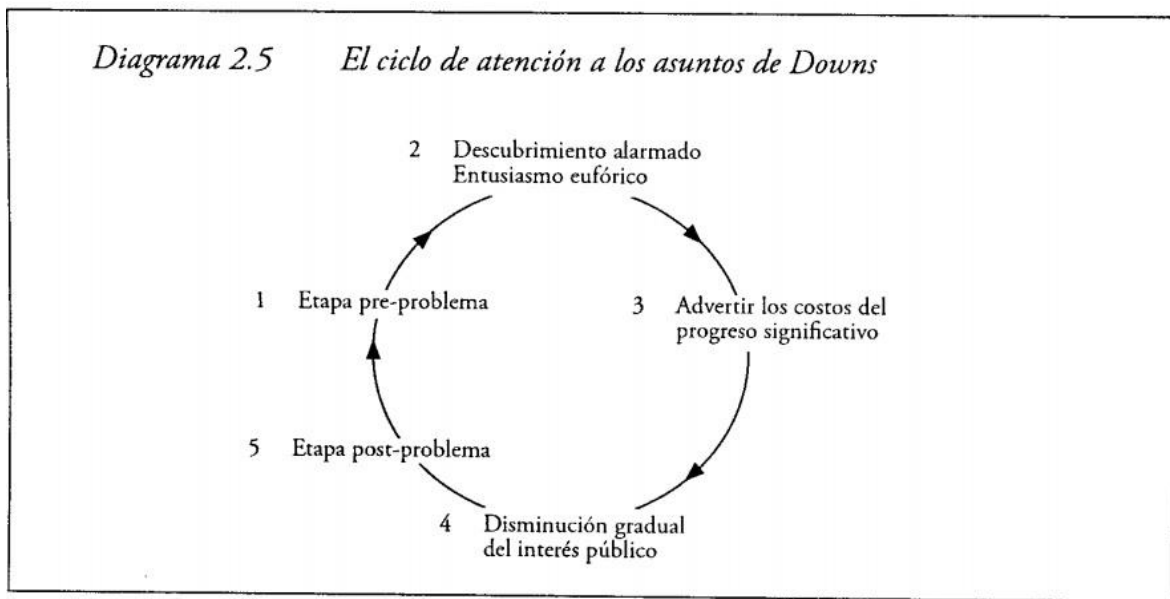
Además de la definición del problema, la teoría sobre el establecimiento de agenda, propone variadas categorías que permiten analizar el ciclo de los problemas públicos, esto contribuye a analizar y dimensionar el paso a paso necesario para ser parte de la agenda política o institucional. Cobb, Keith Ross y Ross (1976: 127) establecen que los problemas públicos tienen un ciclo de cuatro pasos, que consiste en una iniciación del problema, un periodo de especificación, otro de expansión y por último una entrada en la agenda. Con una línea categorial similar, Nelson Barbara (2017) plantea también cuatro pasos, los cuales consisten en un reconocimiento del asunto, una adopción del asunto, una etapa de priorización del asunto (este paso lo explica McCombs 2004 claramente en su trabajo sobre agenda setting y establecimiento de agenda, el cual se analizará más adelante) y finalmente un mantenimiento del problema. Otra categorización del ciclo de los problemas públicos, brindado por Anthony Downs (1972), permite ver un poco más a fondo este proceso de inicio y fin de una problemática pública, logrando identificar que en unos pasos el problema tiene más relevancia que en otros, y es ahí donde llama la atención del gobierno y se convierte en un tema con un alto grado de interés estatal.

Downs establece cinco pasos para categorizar las problemáticas ambientales, la primera hace énfasis a la etapa anterior del problema, la segunda es el descubrimiento alarmante y el eufórico interés del problema; es aquí donde el problema se convierte en tema de agenda pública y toma gran interés por parte de los ciudadanos, pero este interés no es permanente, y puede desaparecer en cualquier momento, producto de que el público pierde interés en el

tema o los medios dejan de brindar información. La tercera etapa consiste en la percepción del precio del progreso, (aquí las problemáticas ambientales toman gran importancia, pues se debe elegir entre el precio del desarrollo o la estabilidad del medio ambiente, y entran en juego las diferentes posturas de los actores), la cuarta etapa va de la mano de un deterioro del problema y un marcado desinterés producto de la asfixia que genera la repetición y repetición de un tema, y por último la etapa posterior al problema. (ver gráfica 2).

Gráfica 2

Ciclo de los problemas públicos



(Tomado de Dows 1972)

El ciclo expuesto por Downs, se puede aplicar a problemáticas de cualquier índole, ahí radica su aporte metodológico y su importancia en implementarlo en problemáticas locales, pese a ello, Downs afirma que cuando un problema público recorre todo el ciclo no es sinónimo de que al final exista una solución o una mitigación. Para que los problemas recorran el ciclo sin darse una solución, se debe especialmente a tres aspectos; el primero es que la

problemática solo afecte una minoría, en términos relativos, la segunda es que la solución requiere un esfuerzo continuo y conlleva a un gran costo económico y cambios estructurales, y, por último, que los medios de comunicación dejen de brindar cobertura, ya sea por no aburrir a sus lectores o por diversificar la agenda mediática.

Anthony Downs al aplicar el ciclo a los problemas ambientales o como él los llama, ecológicos, afirma que ahora: “La preocupación por el ambiente ha pasado ya por las dos primeras fases del "ciclo" de la atención a las cuestiones sociales y ahora avanza hacia la tercera etapa”. Es importante precisar que para cuando se escribe este artículo está iniciando la década de los 70s, momento donde los movimientos ambientalistas estaban apenas en etapa de formación y su influencia en la visibilización y puesta en la agenda pública y política de los temas ambientales, era relativamente baja. Pese a ello, esta afirmación no deja de ser relevante, pues demuestra el proceso que han llevado los problemas ambientales para convertirse en un tema recurrente de agenda, pero es posible que cincuenta años después, estos temas estén en otra etapa del ciclo, o ya hayan hecho el recorrido completo.

Frente a lo anterior, se podría afirmar que los problemas ambientales, si se analiza desde una perspectiva general, aún siguen en la fase de analizar el costo del progreso, frente al deterioro ambiental, y la muestra de esto, es la aplicación del modelo de desarrollo sostenible principalmente en los países desarrollados, en razón de que las potencias mundiales entendieron la importancia de buscar un balance entre desarrollo y sostenibilidad, por ello, puede ser pertinente afirmar que las problemáticas ambientales aun no recorren todo el ciclo expuesto por Downs, pero sí que está entre la fase tres y acercándose a la fase cuatro, lo cual lo ha propiciado gobiernos de ultra derecha que no creen en los problemas ambientales y su discurso busca que se deje de prestar atención a dichos temas y se concentren en la búsqueda de un mayor desarrollo económico.

El recorrer el ciclo sin llegar a una solución o una mitigación de un problema público, es un aspecto sumamente relevante para el estudio de los problemas públicos como fenómenos sociales, que requieren acciones por parte del Estado, por ello, se hace necesario identificar las problemáticas que han hecho este recorrido y no han encontrado una solución. Por ello, en el capítulo 3, se buscará mostrar si los problemas ambientales de la ciudad de Santiago de Cali, principalmente los relacionados con la minería ilegal, han hecho el ciclo sin encontrar solución, o, por el contrario, lograron llamar la atención del Estado y posteriormente encontraron una mitigación o una solución.

El establecimiento de un problema en las diferentes categorías de agenda, es un proceso largo y complejo en todas sus dimensiones, como se mostró anteriormente no existe un único modelo teórico para interpretar el proceso de establecimiento de un problema como parte de la agenda. Como conclusión se podría plantear que para que una problemática se convierta en un problema público y obtenga la acción del Estado, se debe de pasar por un proceso de definición del problema, otro proceso de categorización, y que los problemas tienen un ciclo, el cual no es uniforme, sino que puede tener algunas variaciones, dependiendo de las posturas de los investigadores, pero que en síntesis permiten descubrir o visibilizar un problema, también permite ver el momento de máximo esplendor y su posterior declive, y finalmente, se analiza la situación pos problema, donde juega un papel determinante todo el papel de evaluación de política pública. Siendo todo este proceso fundamental en el primer paso del ciclo de las políticas públicas, esta será la base argumentativa e investigativa para todo el ciclo de construcción de una política pública.

2.2.5 Establecimiento del problema como un problema público de agenda

Existen diferentes teorías que buscan dar explicación al establecimiento de problemas de carácter público en la agenda; algunas de estas teorías centran sus investigaciones en aspectos diferentes y variados, se tratará de ahondar un poco en cada uno de ellos. Elder y Roger w. Cobb (1984) plantea que: “Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”. La formación de agenda, igual que la definición y categorización de problemas públicos, también tiene un ciclo, el cual se compone de diferentes etapas, las cuales son complementarias de las otras y son parte fundamental para lograr que un problema público sea considerado como un problema de agenda. Nelson Barbara (2018) expone que existen cuatro pasos metodológicos para el establecimiento de agenda, el primero consiste en una construcción operativa de estas etapas, la segunda en cómo realizar una separación del proceso de formación-fijación de la agenda de los otros pasos del ciclo de las políticas públicas, la tercera se encamina en el cómo seleccionar los casos de estudio, y por último cómo descubrir y formular las hipótesis. Estos aportes metodológicos proporcionados por Barbara, son fundamentales para dimensionar el proceso de formación-fijación de agenda, como él lo denomina, puesto que permiten realizar una correcta categorización y delimitación de lo que se debe realizar para que un problema logre establecerse en la agenda.

Aguilar Villanueva (1993) expone una idea muy importante para lograr entender el proceso por el cual los problemas logran llegar a ser parte de la agenda de gobierno, Aguilar argumenta que no todos los problemas sociales pueden llegar a ser tenidos en cuenta por el gobierno y que mucho menos logran llegar a ser problemas solucionables mediante una política pública, por lo anterior hace mención a que los problemas compiten entre ellos para

lograr llegar a captar la atención del Estado, esta disputa entre los problemas la ganan las problemáticas que logren llamar primero la atención del público y del gobierno.“ La vehemencia, heterogeneidad y volatilidad de las cuestiones que se presentan en la agenda pública, todas compitiendo por llamar la atención y desatar la iniciativa del gobierno, generan una "oportunidad de elección"(Aguilar Villanueva 1993 P 41).

Frente a esta postura, es fundamental entender que existen problemas que logran captar de manera más rápida y eficaz la atención gubernamental, la razón de ello es porque hay actores sociales y políticos que convergen para que el Estado se fije en ellos. Por el contrario, existen algunas problemáticas que tienen una carga negativa y no tienen actores poderosos que actúen o lo representen frente al Estado, un ejemplo es la condición de vida de los habitantes en calle. Esta idea la explica muy acertadamente Alzate Zuluaga y Romo Morales (2017) haciendo mención a Aguilar y otros autores, los cuales han estudiado esa disputa entre los temas o problemas para ser parte tanto de la agenda pública como de la agenda de gobierno, además proporcionan el concepto de “redes o relaciones de poder”, concepto muy pertinente para explicar la forma como hay problemas públicos que durante años han sido temas recurrentes en las agendas gubernamentales, nacionales y subnacionales.

“Con respecto a la relevancia de los temas a los que el gobierno termina dedicando energía y recursos, autores como Aguilar Villanueva (1993), Pump (2011) y Bua (2012) afirman que, al analizar el proceso de conformación de la agenda de gobierno, es posible observar la estructura de poder inherente a la hechura de una política. Esto es debido a que el mayor peso causal para la ordenación de los temas o cuestiones públicas que deberán ser atendidos por el gobierno corresponde a quienes ejerzan mayor presión política y cuenten con las redes de poder más sólidas, es decir, corresponde a “la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y a las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (Aguilar, 1993: 44).

Además de la competencia nombrada anteriormente, para que un problema sea parte de la agenda gubernamental, se necesita cumplir tres requisitos: el primero consiste en que el problema debe de tener una amplia atención o conocimiento del público, es decir, que el problema haya captado y logrado entrar en la agenda pública como la plantea McCombs (2004) en su teoría de la agenda setting, el segundo requisito es que una buena parte de ese público que conoce el problema crea que ese problema merece ser resuelto por el Estado, y el último requisito es que ese público considere que ese problema es competencia de alguna entidad gubernamental (Aguilar Villanueva, 1993).

Como se planteaba anteriormente no existe un consenso en la definición del concepto de agenda, por el contrario existen variadas categorías de lo que se puede considerar agenda, por lo que es importante identificar el significado que ha sido dado a cada concepto de agenda por los teóricos más importantes; Aguilar Villanueva (1993) define la agenda de gobierno como: “Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”. Alzate Zuluaga y Romo Morales (2017), hablan de agenda pública y nos proporcionan el siguiente significado; “La agenda pública implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención”. P 1. Además de estas dos definiciones, Majone (2006) desarrolla mejor el concepto de agenda pública, Dorantes (2008) nos habla de agenda de poder o agenda formal, Casar y Maldonado (2010), nos proporcionan una diferenciación entre agenda política, pública y gubernamental,

y por última la ya mencionada categorización de Cobb y Elder, (1986) de agenda sistémica y agenda institucional.

Además de los conceptos nombrados anteriormente, el concepto de agenda setting, desarrollado muy claramente por McCombs (2004), proporciona un componente teórico fundamental para entender el proceso de establecimiento de agenda, este autor nos habla principalmente de dos categorías de agenda; la agenda sistémica y la agenda pública. En su libro explicativo de la agenda setting, no ahonda mucho en el concepto de agenda política, pues para él, pareciera que este concepto no es muy importante, pero sobre este aporte teórico se hablará más adelante en un aparte solo para este tema.

En los apartados anteriores se analizó brevemente los conceptos de lo que los teóricos y académicos más importantes denominan como agenda, pero además de esto, es importante identificar las diferentes corrientes epistemológicas donde se enmarcan las diferencias entre lo que es agenda. Alzate Zuluaga y Romo Morales (2017) en un importante trabajo, realizan una categorización de las corrientes en que se enmarcan los estudiosos de la agenda, lo que es de gran ayuda para identificar las diferencias teóricas que enmarcan estas líneas de investigación. En su trabajo, plantean que existen cinco corrientes epistemológicas que desde diferentes posturas estudian el establecimiento de agenda; el primero es el conjunto de autores que consideran la agenda como un proceso de la hechura de las políticas públicas, en este grupo se encuentran los siguientes autores: Cobb, Ross y Ross, (1976); Elder y Cobb, (1993); Nelson, (1993); Bardach, (1993); Aguilar, (1993); De la Fuente y Martuscelli, (2006); Cabrero, (2005 y 2007); Merino y Cejudo, (2010); Arellano Gault, (2010); Valencia, (2012), en el cual se centrará como línea teórica la presente investigación, sin dejar a un lado los aportes que puedan brindar los principales teóricos de la agenda setting, por ello esta investigación tendrá un componente de correlación teórica muy importante.

El segundo grupo corresponde a los autores que se enmarcan en la teoría del cambio institucional, entre los que se encuentran; Gantman, (2009); Mariscal, (2010); Casar y Maldonado, (2010); Merino, (2010). El tercer grupo es el que Alzate Zuluaga y Romo Morales (2017) denominan “fijación de la agenda y movilización de la opinión pública”, que en síntesis es la agenda setting, que tiene como principales exponentes a McCombs y Shaw. El cuarto enfoque es el constructivista, donde su principal defensor es Cejudo (2008), el cual expone que para que los problemas puedan convertirse en tema de agenda, debe de existir una participación activa de múltiples actores, los cuales convergen para que estas problemáticas sean parte de la acción gubernamental. Por último, se encuentra el enfoque del cambio cultural, el cual plantea las categorías de agenda nueva y agenda vieja, donde la agenda vieja se enfoca en temas económicos, sociales, propios de la primera mitad del siglo XX, y la agenda nueva, agrupa los nuevos temas impulsados por los nuevos movimientos sociales, como los temas ambientales, temas de género, movimientos pacifistas etc. Esta corriente tiene como principales teóricos a Tamayo y Carrillo, (2005); Andréu, (2012).

Como se puede ver, estudiar el proceso de establecimiento de agenda puede resultar ser un trabajo arduo y complejo, pues este contiene múltiples teorías, lo que demuestra que para que un problema haga parte de la agenda, deben de existir diferentes factores para hacerlo posible. Por ello uno de los principales objetivos de esta investigación es identificar en cuáles de las anteriores líneas epistemológicas se enmarcan mejor los problemas ambientales para llegar a ser parte de las agendas de los gobiernos nacionales y subnacionales.

2.2.6 Una mirada a la teoría de agenda setting

La agenda setting es uno de los modelos teóricos que se ha preocupado por estudiar el proceso del establecimiento de la agenda, abarcando el concepto de agenda, principalmente desde dos

categorías, agenda mediática, con la cual hace referencia a los temas que tienen una gran cobertura por los medios de comunicación y logran convertirse en temas de interés para el gobierno. La otra categoría es la de agenda pública, la cual se enfoca en estudiar los temas de gran interés para el público, los cuales, según la teoría, influenciados por los medios de comunicación, priorizan los temas a los que le brindan más interés, y así estos temas logran ser parte de las agendas gubernamentales, o para utilizar el término de Aguilar Villanueva (1993) agendas de gobierno. Esta teoría es ampliamente desarrollada por McCombs (2004) en su libro “Estableciendo la agenda: El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento” escrito en el año 2004.

Esta obra es fundamental para entender el proceso por el cual los medios de comunicación se lograron convertir en unos actores fundamentales para el establecimiento de determinados temas en las agendas de gobierno. McCombs a lo largo de su libro desarrolla principalmente los conceptos de agenda mediática y agenda pública, y la correlación existente entre ambas, destacando que, en la gran mayoría de casos analizados, siempre los temas de interés fueron puestos en el ámbito público por parte de los principales medios estadounidenses, y después se vieron reflejados en el interés de los ciudadanos. Lastimosamente el autor no logra en este texto mostrar la correlación entre los tres tipos de agenda que proporciona la teoría de agenda setting (mediática, pública y política), pues se centra principalmente en los dos conceptos nombrados anteriormente, pero de igual manera esta obra es fundamental para estudiar la forma como los medios condicionan o regulan algunos problemas públicos en el proceso de establecimiento de la agenda.

El concepto de agenda mediática, nace en la división categórica que se realiza del término “agenda” entendiendo la agenda como el conjunto de temas o problemas públicos que logran captar la atención de los medios, los ciudadanos y el Estado. Esta división categórica ha sido

trabajada ampliamente por Maxwell McCombs (2004) En este trabajo, el autor expone que existen tres tipos de agenda; la agenda mediática, la agenda pública y la agenda política, las cuales en algunos casos se relacionan directamente entre sí y puede llegar a existir correlación entre una y otra, pero para este capítulo solo se tratará la categoría de agenda mediática, relacionándolo con los problemas ambientales de la ciudad de Santiago de Cali, el proceso de correlación y de definición conceptual de las otras dos categorías se pretende abordar en los capítulos siguientes.

Para Maxwell, por agenda mediática se entiende el proceso por el cual los medios de comunicación seleccionan, prestan atención y se proponen visibilizar en un periodo de tiempo determinado. A este proceso el autor lo denomina fijación de la agenda y en ella los editores y directores de los medios juegan un papel determinante, ya que son ellos quienes seleccionan los temas a los que se les va a dar una mayor cobertura. “Los editores y directores informativos con su selección día a día y su despliegue de informaciones, dirigen nuestra atención e influyen en nuestra percepción de cuáles son los temas más importantes del día. Esta capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se ha dado en llamar la fijación de la agenda por parte de los medios informativos” (McCombs 1972 p 24).

Algunos de los aspectos relevantes que vale la pena resaltar de trabajo de McCombs, los cuales se pueden relacionar ampliamente con las problemáticas ambientales, es que el autor plantea que en uno de los pocos temas donde existe una relación entre los tres tipos de agenda es en las problemáticas ambientales, ya que los medios juegan un papel determinante en visibilizar ciertas problemáticas ambientales, lo que lleva a un auge del problema y una atención relativamente importante por parte de los ciudadanos y esto conlleva a que los gobiernos se preocupen por darle algún tipo de solución, o por lo menos mitigarlo. El otro

aporte que es muy importante para formular la hipótesis de trabajo, va de la mano de la diferenciación entre los tipos de problemas, el autor los cataloga como “experienciales y no experienciales”; los experienciales son problemas que la gente vive a diario, como por ejemplo la inseguridad, y los no experienciales, son los que los ciudadanos conocen, logran identificar, pero no necesariamente los viven en su día a día, y McCombs ubica los problemas ambientales en los no experienciales, pero que logran una captación importante de la atención del público.

El estudio de la agenda mediática o de toda la teoría de agenda setting se ha centrado principalmente en temas de carácter económico, político y social, pues son estos temas los que logran captar una mayor atención de los medios y posteriormente del público, por ello los estudios más relevantes se han enfocado en mostrar la correlación entre la agenda mediática y la pública en temas como elecciones presidenciales, crisis económicas y percepción de problemáticas sociales. En temas ambientales, estos estudios no son muy comunes y mucho menos amplios, una razón puede estar en que los medios de comunicación no ven los temas ambientales con un alto grado de noticiabilidad, y solo les prestan atención cuando existe una catástrofe natural, cuando se acerca un evento de carácter ambiental de escala mundial o cuando actores directamente perjudicados por la problemática se proponen visibilizarla por medio de protestas o peticiones públicas.

Otro factor importante de esta teoría, es que ha logrado mostrar la correlación existente entre la agenda mediática y la agenda pública, para ello se ha basado en modelos matemáticos alimentados con encuestas de percepción realizadas a los ciudadanos, en razón de que estas encuestas permiten conocer cómo los medios de comunicación influyen en los temas que los ciudadanos conocen y le prestan atención, pues la mayoría de problemáticas públicas el público las conoce por la información que les llega por la radio, la televisión y hoy en mayor

medida por los medios digitales y las redes sociales, y no porque vivan estos problemas en su día a día.

“En consecuencia, la agenda de los medios informáticos se vuelve, en gran medida, la agenda pública, en otras palabras, los medios informativos establecen la agenda del público. Ese establecimiento de la relevancia entre el público, situando un tema en su repertorio de manera que se vuelva el foco de su atención y de su pensamiento -y, tal vez, de su acción- constituye el nivel inicial en la formación de la opinión pública” McCombs (2004)

El último aporte que vale la pena recalcar es de las características que tienen los ciudadanos, lo que lleva a que ciertos tipos de personas se preocupen por determinados temas, McCombs plantea que las características de sexo, edad, nivel educativo, raza e ingresos, son determinantes para entender las personas a las que les importa un tema más que otro. Este aporte se puede relacionar con la idea de agenda vieja y agenda nueva planteada en líneas anteriores, pues los jóvenes, se preocupan por problemáticas muy diferentes a las de los adultos mayores.

2.2.7 Modelos, enfoques y tipologías para el entendimiento del proceso de establecimiento en la agenda.

En las líneas anteriores se ha presentado la teoría de Agenda Setting como el principal enfoque teórico y conceptual en el cual se alinea esta investigación, destacando que los medios de comunicación de la ciudad de Santiago de Cali, son actores fundamentales para que las problemáticas ambientales formen parte de la agenda mediática, pública y política. Pese a ello, este no es el único enfoque que permite estudiar el establecimiento en la agenda de problemas públicos, dado de que existe un considerable número de tipológicas o enfoques que permiten estudiar este proceso. Un punto importante que vale la pena recalcar, es que el estudio del establecimiento en la agenda ha sido abordado desde enfoques diferenciales,

donde los principales teóricos han expuesto varias categorías para definir lo que se entiende por agenda.

Para comprender los diferentes modelos, enfoques y tipologías que buscan explicar el proceso de establecimiento en la agenda, es importante volver a mencionar el trabajo de Mary Luz Alzate (2017) y Gerardo Romo Morales (2017), “La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa”. Dado que esta investigación es uno de los que mejor desarrolla el concepto de agenda pública, pues para ellos la agenda pública “implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención” (Alzate y Morales, 2017). Esta definición permite comprender que, para los autores, existe una articulación y correlación clara entre la visibilización de los problemas públicos, y la necesidad de este proceso para que la acción gubernamental diseñe e implemente estrategias políticas para su mitigación.

Este trabajo también es valioso, ya que logra mostrar la importancia de algunos actores para el proceso de establecimiento en la agenda, dado que, desde esta visión, los actores sociales, los recursos de difusión que utilizan para visibilizar problemáticas, (prensa, radio, tv, redes sociales), las coaliciones políticas y los sentimientos generalizados, son fundamentales para que el Estado realice acciones para enfrentar problemas públicos complejos.

Otro enfoque fundamental para comprender de mejor manera cómo los problemas públicos llegan a ser tema de agenda, es el expuesto por Elder y Cobb (1984), trabajo clásico y pionero en el análisis del proceso que afrontan los problemas públicos para llegar a ser resueltos. Además de ser valioso para la realización de este tipo de estudios, permite entender cómo diferentes actores, interactúan y hasta compiten para llamar la atención del gobierno, pues

desde su visión, la capacidad que tienen los gobiernos para atender los problemas públicos es limitada. Sumado a su visión constructivista de los problemas públicos, toma gran relevancia en su teoría explicativa los diferentes actores que influyen en la puesta en agenda de los temas, como por ejemplo los medios de comunicación, líderes políticos y actores económicos. Finalmente vale recalcar que estos dos autores desarrollan ampliamente el concepto de Agenda Building, el cual ha sido aplicado principalmente en los estudios sobre las democracias modernas.

En las anteriores líneas se ha mencionado dos enfoques clásicos y fundamentales para entender cómo se da la llegada de un problema público a ser parte de la agenda. También se ha profundizado un poco en los conceptos de agenda pública y agenda mediática, por ello es importante destacar que existen diferentes tipologías para denominar el proceso mediante el cual el Estado o los gobiernos eligen algunos temas para ser tratados mediante su accionar. Puesto que este proceso es tan complejo, no existe un consenso sobre la forma como se denomina este paso en la hechura de las políticas públicas, dado que se utilizan conceptos como agenda política, desarrollado ligeramente por MCcombs en su libro sobre teoría de la agenda setting, pero ampliado por Elder y Cobb en su estudio sobre la política de los ancianos en Estados Unidos. Aguilar Villanueva (1993) habla de agenda de gobierno para referirse a los temas a los que el gobierno pone atención y dirige su accionar, y el de agenda de institucional, utilizado por un gran número de autores contemporáneos. Pero, en síntesis, estos conceptos lo que buscan explicar es el proceso como el Estado, o los gobiernos nacionales o subnacionales seleccionan y direccionan sus recursos y capacidades.

Finalmente vale la pena precisar que el estudio objeto de esta investigación se enmarca principalmente en la teoría de agenda setting y sus tres categorías de agenda brindadas (mediática, pública y política) para comprender el proceso cómo los problemas públicos, en

este caso las problemáticas ambientales del municipio de Santiago de Cali llegan a ser parte del accionar público. Pese que a lo largo de estas líneas y las venideras, se ha buscado dejar claro que pese a que la agenda setting es el modelo teórico en el cual mejor se adapta la problemática, no se deja a un lado los aportes realizados por los modelos teóricos conceptuales expuestos anteriormente y los definidos en el aparte 2.2.5, en razón de que la variedad de postulados existentes, permite enriquecer el estudio y mejorar el grado de entendimiento de ese proceso tan complejo que trascurren los problemas públicos para llegar a ser parte de las acciones políticas del Estado o los diferentes grados de gobierno. No obstante, es importante recalcar que el caso de la minería ilegal en Los Farallones, analizado como un problema complejo, donde intervienen problemáticas de tinte social, económico y cultural, no se da de manera clara y precisa la correlación entre las tres categorías de agenda, puesto que este problema, tiene matices complejos, a los cuales ni el Estado, los medios y los demás actores involucrados han logrado definir claramente. Este punto se desarrollará mas ampliamente en los capítulos siguientes.

CAPITULO 3. LA AGENDA MEDIÁTICA Y LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN SANTIAGO DE CALI

3.1 La prensa como medio de comunicación y fuente para investigaciones académicas

La prensa como medio de comunicación surge a mediados del siglo XIX en Europa y América, pero ya desde el siglo XV existía, pero no con la intención de ser un medio de comunicación, sino como un mecanismo de propaganda, especialmente política. “Las nuevas necesidades de información: a partir del siglo XV se produjeron hechos políticos, económicos, sociales e intelectuales que incrementaron la sed de noticias de Occidente. Por ejemplo, el Renacimiento, la Reforma, los grandes descubrimientos.” (Pierre Albert 2007).

En un principio la prensa no era bien vista en parte de la sociedad europea, pues era considerada una forma vulgar de expresión, por ello recibe considerable resistencia en los siglos XVII y XVIII, solo hasta el siglo XIX la prensa logró convertirse en el principal medio de comunicación en el mundo.

“Durante el Siglo XVII las publicaciones fueron multiplicándose y especializándose a pesar de la severidad del control político y la censura. La prensa en aquellos años era vista como una subliteratura. Rousseau no entendía de que servía una obra efímera y sin calidad, Diderot decía que eran pasto de los ignorantes y Voltaire creía que eran narraciones de bagatelas. Hubo que esperar más tiempo a que la prensa se consolidase y tomase parte en hechos como las revoluciones europeas de finales del siglo XVIII para que la prensa tomase su papel correspondiente como medio de comunicación e influencia”.
(Pierre Albert 2007).

Los periódicos cada vez fueron tomando importancia en las sociedades modernas, esto producto de la gran aceptación que tuvieron en la sociedad letrada decimonónica. Los diarios noticiosos se convirtieron en plataformas de expresión social y política, por ello fueron un mecanismo de propaganda política muy importante en el siglo XIX: “La historia del siglo XIX es un campo particularmente adecuado para su observación a través de las publicaciones periódicas, ya que es entonces cuando tiene lugar el despegue de la prensa escrita como medio de comunicación definitivo de la realidad social” (Ramos 2017).

Con el pasar de los años los periódicos iban tomando cada vez más fuerza, con la llegada del siglo XX, junto a la radio se convirtieron en los medios de comunicación más importantes, fueron medios donde se transmitieron algunos de los acontecimientos históricos más relevantes de la humanidad; Primera Guerra Mundial, Revolución Rusa, la Crisis del 29, el ascenso del Nacismo, la Segunda Guerra Mundial, la Guerra de Corea, La Guerra Civil Española, Vietnam, Guerra Fría, Caída de la URSS, y a nivel local, el periodo de la República Liberal, La Masacre de las Bananeras, La Revolución en Marcha de Alfonso López

Pumarejo, El Bogotazo, el Frente Nacional y muchos acontecimientos históricos que no alcanzarían las líneas para nombrarlos.

Es innegable la importancia que tienen los medios de comunicación en las sociedades actuales, convirtiéndolos en unos actores fundamentales para el proceso de establecimiento en la agenda, es decir, los medios de comunicación, influyen en los temas a los que el público presta atención, y lo mismo sucede con las problemáticas públicas, en razón de que los ciudadanos otorgan interés a ciertos temas que consideran importantes darles solución por parte del Estado, ya sea porque viven la problemática, o porque los medios se los han dado a conocer.

La utilización de la prensa como fuente para investigaciones académicas es un trabajo que se debe de realizar bajo un fuerte rigor investigativo, ya que si no se hace, se puede caer en los problemas que esta fuente tiene, entre ellos; la excesiva cantidad de documentos, el sesgo ideológico, la falta de credibilidad, las posturas del reportero, la falta de conocimiento sobre el tema de la persona que escribe, la censura, los intereses económicos y la falta de especialización de los periódicos en ciertos temas (Malalana Ureña 2013). Es por ello que el investigador a la hora de encontrarse con todos estos problemas, debe de entender que es necesario emplear criterios de selección y métodos de sistematización de la información, con lo que se busca; primero conocer los posibles aspectos que podrían parcializar el resultado final de la investigación, y segundo, solo utilizar la información que de verdad puede llegar a ser útil “ si los medios construyen la realidad, la documentación periodística construye el pasado y, así como los medios pueden estar reflejando una realidad sesgada y manipulada, la documentación puede estar reflejando un modelo de sociedad que no se corresponde con lo real”. (Chacón 1994, citado en Malalana Ureña 2013).

Dos aspectos de los nombrados anteriormente en los que vale la pena profundizar un poco más, son; primero el sesgo que tiene la prensa como fuente, y segundo el papel del investigador. La prensa ha tenido desde sus inicios un componente ideológico relevante. A lo largo de la historia diferentes gobiernos de todo el mundo, han encontrado en la prensa la oportunidad controlar la información que le llega a la sociedad, y utilizarla para sus propios intereses. Los periódicos históricamente han tenido una influencia ideológica muy fuerte, muchos de ellos expresan públicamente su corriente ideológica, ya sea liberal o conservadora, o hablando en términos más contemporáneos, en izquierda, derecha o centro, es por eso, que este tipo de fuentes se deben de analizar muy detalladamente, para que la investigación no contraiga el sesgo propio de los periódicos.

“La manipulación y el sesgo que los periódicos otorgaron y otorgan en muchas ocasiones a lo que en ellos se publica no van en perjuicio del uso de la prensa como fuente, como podría pensarse en un primer momento. Únicamente se trata de trabajar con el espíritu crítico que demanda este tipo de fuente para intentar obtener la información y los resultados que se están buscando. Hay que saber interrogar al periódico”. (Hernández Ramos 2017).

El otro aspecto en el que obligatoriamente hay que profundizar un poco es el del papel que tiene investigador a la hora de interpretar la prensa y utilizarla como fuente para una investigación., debe de estar en la capacidad de afrontar todos los problemas que tiene la prensa, problemas que han tratado de plasmar en las líneas anteriores, por ello, debe de ser una persona con la suficiente capacidad argumentativa y el conocimiento para saber hasta qué punto la información que brinda el periódico es verdad o no, o, por el contrario, la noticia está tan sesgada que es necesario depurarla. Hernández 2017, explica los problemas que se pueden llegar a tener si un investigador no tiene la suficiente capacidad de análisis.

“En manos de un investigador que no disfrute de un conocimiento apropiado sobre la tendencia ideológica, la difusión o la audiencia de un periódico dado, este se convierte en una fuente inservible.

La prensa es una fuente compleja, a la que se pueden atribuir multitud de significados e intenciones, por lo que exige un tratamiento cuidadoso y contextualizado en todo momento, situando cada cabecera en su respectivo entorno social y político, teniendo en cuenta lo que simboliza la publicación” (Hernández,2017).

Además, Saiz y Fuentes (1988), nos dan otra visión sobre el problema planteado anteriormente:

“la prensa tiene una dimensión discursiva, una voluntad de persuasión, que exige al investigador un gran esfuerzo de análisis, tanto de carácter hermenéutico, dirigido a la descodificación de su lenguaje sus mensajes subliminales, sus claves ocultas–, como propiamente histórico, de identificación de los intereses a los que sirve” (Saiz y Fuentes 1988).

Como se puede ver, para interpretar la prensa, el investigador debe de tener ciertas cualidades investigativas e intelectuales, las cuales son muy importantes para solucionar los problemas que brinda a la hora de ser utilizada como fuente investigativa, pero hay que dejar claro, que a pesar de todos los problemas que tiene la prensa, no la hace una fuente inservible, por el contrario, estos problemas se pueden convertir en virtudes, si se logra hacer un análisis bien fundamentado, puede llegar a ser una fuente con la capacidad de proporcionar la información adecuada para realizar investigaciones de primer nivel.

3.2 La agenda mediática ambiental en Santiago de Cali entre el 2016 y 2019

La identificación de las problemáticas ambientales de la ciudad de Santiago de Cali, en el periodo 2016-2019, se logró gracias a la revisión de prensa de los principales medios de la ciudad. Esta revisión consistió en la realización de una búsqueda día a día y mes a mes, en el periodo estudiado, esto con el fin de identificar la constancia con que los medios de comunicación visibilizan los temas ambientales. Además de que no se contaba con fechas

exactas de sucesos relevantes que se quisieran identificar, sumado a que se quiso abarcar los cuatro años de estudio por completo.

Este análisis de prensa, da como resultado la identificación de un número considerable de problemáticas ambientales, sobre las que los medios de comunicación brindan una cobertura intermitente. En promedio, se logra encontrar noticias sobre temas ambientales en periodos de entre dos y tres meses, por ejemplo, en artículos noticiosos de temas como violencia, inseguridad, desempleo, movilidad y deportes, diariamente se les está brindando cobertura. Otro aspecto relevante en términos generales que brindó el análisis de prensa, es que cada que se realizan eventos de carácter ambiental de interés nacional o internacional, hasta una semana antes, se inicia un proceso para revivir el interés sobre ciertos temas ambientales que habían sido cubiertos en meses anteriores, demostrando así que los medios de comunicación responden a ciertos actores que logran tener gran relevancia mediática, y ponen en el contexto público las problemáticas ambientales.

En la ciudad de Santiago de Cali, la agenda mediática referente a los temas ambientales, no presenta grandes cambios en el periodo de tiempo estudiado, (2016-2019). Se logró identificar tres temas que son los que captan la mayor atención de los medios y cuatro más que están presentes en la agenda, pero que no cuentan con una gran cobertura. Para identificar estos siete temas, se realizó un análisis de prensa del periodo anteriormente nombrado, principalmente del diario El País de Cali, esto por ser el periodo de mayor cobertura y poder de mediatización en la región, este análisis permitió identificar estos siete temas, con lo que se conformaron siete categorías (véase tabla 2) las cuales demuestran la variedad y complejidad en materia ambiental que padece la ciudad.

Tabla 2

Porcentaje de artículos de prensa sobre problemas ambientales

Problemas ambientales	Numero de artículos	Porcentaje
contaminación hídrica	53	33%
desabastecimiento hídrico	37	23%
minería ilegal	29	18%
incendios forestales	17	11%
invasiones	11	7%
basuras	8	5%
contaminación atmosférica	5	3%
	Total, artículos: 159	Total: 100%

(fuente elaboración propia, basado en el número de artículos encontrados en la revisión de prensa. 2020)

La Tabla 2 nos muestra que tres problemas ambientales ocupan más del 60% del total de los artículos recogidos, estos temas son: contaminación hídrica con un 33%, el segundo es el desabastecimiento hídrico con el 23% y el tercero es la minería ilegal con el 18%. Estos tres problemas ambientales son los que logran tener una mayor cobertura en la agenda mediática de la ciudad de Santiago de Cali, y están presentes en los medios durante todos los cuatro años analizados. Permitiendo ver que el tema del agua es el que más atención logra captar en los medios de la ciudad, en razón a que la minería ilegal está directamente ligada a la contaminación de fuentes hídricas, por ello los tres temas que tienen un mayor porcentaje de cobertura, están directamente relacionados con el recurso hídrico (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3

Dimensión de la afectación de los problemas ambientales frente al recurso hídrico



(Fuente: Elaboración propia 2020)

Los otros cuatro temas identificados son: incendios forestales, invasiones, basuras y en una menor medida contaminación atmosférica. Estos temas tienen una menor cobertura, si se comparan con los tres nombrados anteriormente, pero, aun así, no significa que estos problemas sean menores o menos perjudiciales que los otros, pero sí que existe una preferencia en cubrir ciertos temas, los cuales llaman más la atención del público y tienen un mayor grado de aceptabilidad y una percepción de que se deben de solucionar pronto, lo que lleva a que se exijan acciones gubernamentales para su solución.

Después de identificar las siete problemáticas nombradas anteriormente, se da paso a agruparlas en tres grupos, en el grupo número uno, denominado “afectación a los recursos hídricos” se encuentran las problemáticas de: contaminación hídrica y desabastecimiento hídrico, los cuales abarcan el 56% de los artículos de prensa identificados en el periodo de estudio. El segundo grupo; “daños ambientales diversos” se ubica a las invasiones, las

basuras, los incendios forestales y la contaminación atmosférica, los cuales suman el 23 % de los artículos de prensa, y por último se ubica a la minería ilegal con un 18% de cubrimiento por la prensa. Esta problemática se ubica sola, ya que se encuentra relación directa con la mayoría de problemáticas de los anteriores grupos, además es el tema de centro de esta investigación, el cual fue elegido principalmente porque tiene estrecha relación con las otras problemáticas, y por qué los periódicos de la ciudad muestran la minería ilegal en Los Farallones de una forma diferente, dado que estas noticias se encuentran principalmente en primera plana, algunos de los cubrimientos son especiales periodísticos y otros buscan mostrar más a fondo la situación de Los Farallones, algo que no sucede con los otros temas identificados. Seguidamente se realizará una caracterización de estas problemáticas, ahondando principalmente en el problema ambiental de la minería ilegal.

3.3 Caracterización de las problemáticas ambientales identificadas en el análisis de prensa

Como se planteaba en el aparte anterior, la agenda mediática de la ciudad de Santiago de Cali, es variada, pero con un grado de homogeneidad relativamente alto, puesto que, de los siete problemas ambientales identificados, los tres que más porcentaje de noticias acumulan están directamente relacionados con el agua. Los otros cuatro van desde la contaminación atmosférica, los incendios forestales, el manejo errado de basuras, hasta las invasiones que afrontan algunos sectores de la ciudad. Por ello, es importante caracterizar dichas problemáticas, lo que permite dimensionar mucho mejor el grado de vulnerabilidad en que se encuentra la ciudad, dejando claro que el tema principal de la investigación es la minería ilegal en Los Farallones de la ciudad. Para dar respuesta a este objetivo, seguidamente se dará una serie de atributos y características a los problemas ambientales basados

principalmente en las descripciones realizadas por los medios de comunicación analizados (ver Tabla 3).

Tabla 3

Caracterización de las afectaciones ambientales

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS GRUPOS DE AFECTACIONES AMBIENTALES		
Afectación a los recursos hídricos	Daños ambientales diversos	Minería ilegal
- Desviación de los cauces de los ríos para riego de cultivos - Dotaciones ilegales de agua para soluciones habitacionales - Concentración de basuras en los centros de saneamiento hídrico - Desecho de residuos sólidos y líquidos a los afluentes hídricos de la ciudad - Vertimiento de basuras y escombros - Altos niveles de toxicidad - Disminución en la cantidad de especies de peces - Extracción de materiales	- Bosques incinerados y pérdida de hábitad - Urbanización ilegal de zonas de reserva natural - Irregular manejo de lixiviados - Niveles altos de toxicidad en el aire - Pérdida de hábitad de especies de fauna y flora - Disminución en especies de fauna y flora emblemáticas de la región	- Contaminación de nacimientos de afluentes hídricos - Desviación de los nacimientos hídricos - Altos niveles de mercurio y cianuro en el agua - Deforestación de bosque nativo - Pérdida del hábitad de especies de fauna y flora de los Farallones - Extracción ilícita de minerales - Degradación de los suelos

(Fuente elaboración propia 2021)

3.3.1: Caracterización del grupo “afectación del recurso hídrico”. Caso contaminación hídrica.

“Esto no parece el Río Cali, sino el caño Cali. Siempre está sucio, por donde se camina se siente fetidez, hay un olor a berrinche y cloro en el ambiente, la poca agua que se ve correr siempre está sucia. Es la cara de la ciudad y no podría estar más descuidado por la gente y

las autoridades” (Genaro Verde, El País Cali, 8 febrero 2016). Este es el panorama de uno de los principales y más emblemáticos ríos de la ciudad de Cali, según un habitante de la ribera del Río Cali. Este afluente es uno de los siete que atraviesa la ciudad, el cual, al igual que los otros seis, presenta graves niveles de contaminación en sus aguas, esto producto del mal manejo de aguas negras, la minería ilegal, vertido de residuos sólidos y líquidos en su cauce y el vertimiento de basuras y escombros. Siendo esto una de las principales problemáticas ambientales de la ciudad, y uno de los temas a los que los medios y la ciudadanía prestan atención, una muestra de ello, es la gran cantidad de artículos de prensa existentes sobre las problemáticas relacionadas con el agua, logrando posicionar el tema en la agenda mediática y pública (ver imagen 5).

Imagen 5

Impacto de la minería en los ríos Cali y Aguacatal



Foto: El País Cali 08 de febrero de 2016

Otro río de la ciudad que padece graves problemas en materia de contaminación es el Aguacatal, esto producto de la minería ilegal, el mal manejo de aguas negras, el desecho de basura en su cauce y la falta de cultura de empresas y algunas personas que habitan su ribera. El río Aguacatal es uno de los ríos que padece la situación más crítica en materia ambiental, dado que se ve reflejado a lo largo de su recorrido desde Los Farallones hasta su desembocadura en el Cali al oeste de la ciudad. La señora María Consuelo es una de los miles de personas que habitan la ribera del río Aguacatal; doña María, vive en el sector del Aguacatal desde hace más de 45 años, y ha visto como este, que en su niñez disfrutaba de la calidez y pureza de sus aguas, se ha ido convirtiendo en un caño, un foco de contaminación y un lugar que diariamente le genera gran cantidad de malos olores “cuando nosotros estábamos pequeños ahí nos bañábamos, ahí lavábamos, ahí nosotros manteníamos en el río, lo que era éste y el de allá, era muy limpio y bajaba bastante agua, pero hace unos treinta años que el río viene así” (María Consuelo,2019).

Así como los ríos Cali y Aguacatal, los otros afluentes que atraviesan la ciudad no pasan por una condición muy diferente, esta situación no cambia a lo largo de los cuatro años analizados en los medios, donde el común denominador es la preocupación por la situación y la falta de cuidado de los ríos. Por lo que se hace urgente, que las instituciones ambientales de la ciudad fortalezcan sus acciones para mitigar la contaminación hídrica en la ciudad, dado que son múltiples los factores que intervienen en esta problemática, convirtiendo esta situación en un tema sumamente complejo de solucionar, por lo que se necesita la articulación de todos los actores directamente involucrados para la construcción de un plan que tenga como objetivo disminuir la crítica situación que padecen los ríos caleños.

3.3.2 Desabastecimiento hídrico

La escasez de agua es una problemática que cada vez afecta más a las sociedades actuales, como resultado de las acciones del ser humano en la naturaleza, que van desde la contaminación de los ríos, lagos y mares, hasta el uso excesivo del recurso hídrico en actividades como la agricultura y la industria a gran escala. La ciudad de Santiago de Cali no está al margen de esta problemática, a lo largo de su historia ha padecido para lograr controlar el desabastecimiento hídrico, para ello, en las últimas décadas las diferentes administraciones municipales han desarrollado planes y programas que permitan afrontar el desabastecimiento, tanto en época de altos niveles de lluvias, como en los meses de sequías. Uno de esos mega proyectos que se han querido realizar en la ciudad para afrontar el desabastecimiento hídrico que se vive en algunas épocas del año, producto de los fuertes cambios climáticos, y las acciones del ser humano en la naturaleza, es la construcción de una represa en Los Farallones de Cali, exactamente en el sector de Pichindé. Este proyecto tenía como finalidad el represamiento del río Cali en su parte alta, logrando así tener un gran reservorio líquido para mitigar las épocas de sequías que constantemente afronta la ciudad. “La construcción de un embalse en el corregimiento de Pichindé, daría solución definitiva a la problemática de desabastecimiento de agua que padece la capital del Valle del Cauca” (Susana Correa, el País Cali 18 febrero de 2009).

Dicho proyecto fue durante años un sueño de las administraciones municipales (Ospina 2009, Guerrero 2012, y Armitage 2016), dado que se creía que esta era la única forma de darle solución a la escasez de agua que afronta la ciudad cuando la planta de Puerto Mallarino presenta empalamientos o bajos niveles. Pese a ello, este proyecto no se ha podido realizar hasta el momento, producto de la complejidad del terreno, el impacto ambiental y su elevado costo, por lo que la administración Armitage decidió darle vida a otras alternativas para

solucionar la problemática, las cuales consistían principalmente en la construcción de reservorios de agua en las plantas principales de Emcali.

Además de la preocupación por la necesidad de proveer agua potable a los caleños constantemente, las noticias sobre desabastecimiento hídrico que brindan los medios de comunicación de la ciudad, permiten comprender que este problema no solo es producto de los fuertes inviernos o las graves sequías que constantemente afronta el país, sino que va de la mano del irresponsable manejo que se le da a este recurso. Algunos de estos manejos irresponsables corresponden a la desviación del cauce de los ríos para cultivos, la industria y la dotación ilegal de agua de nuevos proyectos habitacionales, principalmente en el sur de la ciudad.

3.3.3 Caracterización del grupo “daños ambientales diversos” caso: incendios forestales

Los incendios forestales representan una problemática que además de causar un grave impacto en el medio ambiente, tiene un trasfondo social muy importante, en razón de que se estima que más del 96% de los incendios forestales son ocasionados por el ser humano, esto ya sea por querer ampliar la frontera agrícola, la invasión de terrenos o por prácticas piromaníacas. Para el primer semestre de 2017, en Santiago de Cali se tenían registrados 298 incendios forestales, los cuales ocurrieron principalmente en la zona de ladera. Para el 2018 y 2019 la situación no fue cambiante, ya que, durante la época de verano, fue donde más conflagraciones los bomberos de Cali atendieron:

“El 99% de estos incendios son generados por incidencia del hombre y detrás de ellos hay muchos intereses, como abrir áreas, destruir materia vegetal y expansión de zona urbana. Pero también se dan casos donde en los asentamientos de desarrollo humano incompletos se propician los incendios para quemar basuras, y, de paso, se afecta la vegetación de los cerros y posteriormente vienen procesos de

construcción de viviendas irregulares” (Roberto Duque, comandante del cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali,2017)

En términos ambientales los incendios forestales durante años han aquejado a la ciudad, la situación es compleja, dado que cada año en la época de verano, aumentan significativamente, en parte como producto de las altas temperaturas, sumado a los temas sociales expuestos anteriormente. En el mes de septiembre del 2018, ocurrió uno de los incendios más grandes de la ciudad. Esta conflagración se dio en el cerro de Cristo Rey, dejando como saldo más de 114 hectáreas de bosque quemado, 90 especies de flora y 10 de mamíferos afectados (Eduardo Velasco, biólogo CVC,2018). Según el biólogo Eduardo Velasco, la recuperación de este ecosistema podría tardar cerca de diez años, sumado a que la temperatura de la ciudad se puede llegar a ver afectada, debido a que estas plantas ayudan a refrescar el ambiente (ver imagen 6).

Imagen 6

Incendio en el cerro de Cristo Rey Cali



Foto: Giancarlo Manzano/El País Cali 2018.

Finalmente, es importante recalcar que el tema de los incendios forestales es de gran importancia para los medios de comunicación, ya que cada que ocurren incendios de gran magnitud, se retoma el tema y se le brinda gran cobertura, mostrando que las problemáticas ambientales son parte de la agenda mediática por periodos de tiempo limitados y no logran posicionarse como un tema al que se le brinde una cobertura diaria. Frente a las acciones del Estado para mitigar dicha problemática, el panorama es complejo, puesto que lograr controlar las acciones del ser humano en zonas de escasa presencia de personas es difícil, sumado a que no se ha creado un programa o una política que afronte la raíz las causas de los incendios, y solo se ha acudido al sentir y el malestar generalizado de los ciudadanos frente a este tema, buscando que la cultura ciudadana sea la principal forma de evitar los incendios en la ciudad.

3.3.4 Invasiones

Santiago de Cali es una ciudad la cual ha estado marcada por los asentamientos informales a lo largo de su historia, barrios de ladera como Siloé, Los Chorros y Terrón Colorado son la muestra de esta problemática, la cual durante décadas ha avanzado hasta llegar a los niveles actuales. Pero no solo la ladera de la ciudad se urbanizó de manera irregular, el Distrito de Agua Blanca, se conformó con dinámicas similares. Estos asentamientos informales, o mejor conocido como invasiones, han marcado el desarrollo urbano de la ciudad en los últimos años; planes de desarrollo excluyentes, falta de políticas públicas que mejoren las condiciones habitacionales de miles de personas que habitan estos sectores, ha marcado la calidad de vida de estos caleños durante todas sus vidas. A pesar de que gran parte de la ciudad está marcada por las invasiones, las cuales en su mayoría lograron legalizarse ante las administraciones municipales, esta problemática social no ha disminuido, y cada año se repite

un sin número de intentos por invadir predios, ya sea públicos o privados, los que en ocasiones logran su cometido, dejando un impacto ambiental en el entorno natural de magnitudes considerables.

En los últimos años, una de las zonas de la ciudad que más se ha visto afectada por la problemática de las invasiones es Los Farallones de Cali. Este sector ha sido foco de invasiones por parte de ciudadanos que buscan establecerse y construir soluciones habitacionales de manera ilegal, dejando consigo un gran impacto en esta reserva natural de la ciudad. Además de los nuevos intentos de invadir, durante décadas, decenas de familias lograron establecer sus predios en esta reserva, por lo que un fallo del Consejo de Estado emitido el 26 de junio de 2015, ordena al Ministerio del Medio Ambiente, inscribir la resolución que declara Los Farallones como reserva natural, en todos los folios de las matrículas inmobiliarias de los predios ubicados dentro de la reserva, lo que significa que 147 predios que están en la reserva natural, no pueden ser ni vendidos ni comercializados a terceros. Además, dicho fallo ordena al Municipio mantener los terrenos baldíos que tiene en el territorio y velar por su conservación.

El bloqueo de estos predios en el año 2015, significó un pequeño avance en materia de conservación, en razón de que el fallo ordenó la prohibición del uso de estos terrenos para actividades diferentes al ecoturismo, la educación ambiental, control y vigilancia e investigación, como también que solo pueden ser vendidos o donados a Parques Nacionales. Pero a pesar de ello, para el año 2018, se tenían identificadas cerca de 2000 hectáreas amenazadas por las invasiones, dado que la realización de esta actividad afecta directamente los bosques y nacimientos de agua de la ciudad: “La lucha contra las ocupaciones irregulares de terrenos públicos y privados en Cali no cesa. De hecho, en el último mes y medio han sido evacuadas más de 1280 personas que intentaron invadir predios en zona rural y urbana de la

ciudad” (Unidad de Reacción para el Control de Invasiones y Protección de Ecosistemas,2018).

Es importante recalcar que en el periodo de estudio el número de notas periodísticas sobre las invasiones es relativamente bajo, pero esto no significa que este no sea un problema ambiental o social recurrente, por el contrario, lo que demuestran los artículos de prensa es que las instituciones municipales actúan cuando hay un avance considerable de la situación y se ha exigido acciones por parte de algunos ciudadanos, los cuales consideran que los asentamientos informales vulneran sus derechos. Finalmente, es necesario precisar en la importancia del fortalecimiento de los sistemas de protección y vigilancia, especialmente de las zonas protegidas o reservas naturales, en razón de que los intentos de invasiones alteran de manera drástica el ecosistema, dado que en primera instancia se deforesta, se crean incendios, además de afectar directamente algunos nacimientos hídricos y los bosques naturales de la ciudad.

3.3.5 Basuras y contaminación atmosférica

Las dos últimas problemáticas ambientales identificadas en los medios de comunicación fueron las basuras y la contaminación atmosférica. Siendo los dos temas que menos relevancia tienen en la agenda mediática de la ciudad, ya que entre los dos no suman más de veinte artículos en los cuatro años de estudio. Una de las razones de que estos dos problemas ambientales no formen parte importante de la agenda mediática, es que en primer lugar el tema de las basuras tuvo su punto de esplendor entre 2008 y 2012 aproximadamente, tiempo en el cual se llevó el proceso del cierre del basurero de Navarro y el mal manejo de lixiviados, tema que se sale del periodo de estudio, y por otro lado, al problema de la contaminación atmosférica en la ciudad no se le ha dado la suficiente relevancia, puesto que la ciudad en

términos generales tiene unos niveles aceptables en la calidad del aire, y más cuando se compara con ciudades como Medellín y Bogotá.

Como conclusión del anterior aparte se puede recalcar que las diferentes problemáticas ambientales de la ciudad sí logran ser parte de la agenda mediática, pero su presencia es intermitente, ni uno solo de los temas expuestos anteriormente logra tener una cobertura constante y amplia. Esta cobertura solo se logra de forma esporádica, normalmente cuando acontecen sucesos que llaman la atención de los ciudadanos, lo que a su vez hace que los medios de la ciudad inicien o retomen la cobertura. Esto demuestra que los temas ambientales, no solo en Colombia, sino en el mundo, necesitan de actores o sucesos importantes para lograr captar la atención, no solo de los medios de comunicación, sino de las instituciones públicas, dado que no son problemáticas que normalmente los ciudadanos vivan en su cotidianidad, como sí lo hacen como por ejemplo con la inseguridad, la movilidad y el desempleo, por ello, los temas ambientales, no han dado el paso completo en el ciclo expuesto por Downs, lo cual se explicará detalladamente en un parte posterior. Seguidamente, se abordará el tema central de la investigación, el cual se pretende dimensionar y caracterizar de una manera más completa, lo que a su vez va permitir conocer mucho mejor la problemática de la minería ilegal en Los Farallones de Cali.

3.4 Caso minería ilegal en Los Farallones de Cali

La minería ilegal es uno de los problemas ambientales que más aqueja a gran parte de las regiones del país; el Bajo Cauca antioqueño, sur de Bolívar, el pacífico caucano, nariñense y vallecaucano, junto al sur del país, son algunas de las regiones que durante décadas han padecido esta problemática, dando lugar a una situación compleja en materia ambiental, la cual el Estado colombiano y las entidades territoriales no han podido controlar, siendo

fundamental que estos gobiernos, incluyan en sus agendas políticas las problemáticas ambientales y especialmente la de la minería ilegal, en razón de que se necesitan realizar acciones gubernamentales que logren disminuir el impacto de esta actividad en el medio ambiente. La minería ilegal además de tener un fuerte impacto en el medio ambiente, trae consigo otros problemas de carácter social, uno de ellos es el dominio que algunos grupos al margen de la ley tienen sobre el negocio, esto porque el oro se ha convertido en un producto más rentable que la propia droga, es más fácil de comercializar y la justicia es más benigna a la hora de dictar sentencias.

Para el caso local, los Farallones de Cali son el lugar más afectado por la minería ilegal, desde finales del siglo XX, se viene explotando los recursos naturales de este emblemático natural de la ciudad, teniendo como consecuencia la desaparición de algunas especies emblemáticas de la fauna colombiana, como el oso de anteojos y la destrucción del hábitat de decenas de especies de aves, que en años anteriores recorrían y hacían parte de esta zona. Frente a esta situación, los gobiernos locales y municipales, en los últimos años han tratado de controlar este problema ambiental, pero no han logrado tener éxito, pues las cifras de deforestación y contaminación de las fuentes hídricas de Los Farallones lo demuestran.

Los Farallones de Cali fueron declarados parque nacional natural el 15 de julio de 1968, teniendo como fin proteger las más de 196.000 hectáreas que lo conforman, pero hoy cincuenta años después, este paraíso natural pasa por una de sus etapas más difíciles, en las zonas donde nacen los ríos Timba, Cajambre, Raposo y Pance, solo por nombrar algunas, la minería ilegal está causando daños graves en materia ambiental, lo que hace necesario que las acciones institucionales vayan más allá de enviar fuerza pública por períodos de tiempo determinados a estos lugares, puesto que lo que se necesita son planes articulados con las poblaciones habitantes de esta zona, donde estas juegan un papel importante en materia de

conservación, y se consoliden como las principales guardaparques y cuidadoras de este magnífico ecosistema natural.

Para el 2017, el Concejo de Cali, aprobó la política pública de educación ambiental, la cual busca fortalecer la educación ambiental en la ciudad, entendiendo que el componente educativo en temas de conservación es fundamental, por ello es vital que la implementación de esta política centre esfuerzos en la creación de una conciencia ambiental en las poblaciones que habitan Los Farallones, sumado a una articulación de estas personas con los programas que se ejecuten en materia de conservación, en razón de que por la complejidad del territorio, y la intermitente presencia del Estado, son los habitantes los que por su presencia diaria, tienen las facultades y las herramientas para ser los principales protectores. Un aspecto que es importante recalcar de las investigaciones académicas que se han realizado sobre Los Farallones, es que en su mayoría son estudios relacionados con temas ecológicos, ambientales y sociales, pero no existen trabajos que muestran cómo se da el proceso del establecimiento de la agenda, y como las problemáticas ambientales llegan a ser parte de las agendas de los gobiernos, siendo este uno de los principales fines de esta investigación.

Como se planteaba anteriormente, la ciudad de Santiago de Cali, no se ha quedado al margen del flagelo de la minería ilegal, pues en ocasiones se llega a pensar que este problema solo afecta a las regiones más apartadas del país, y la muestra de ello es que Los Farallones de Cali es el lugar donde la minería ilegal más impacto ha causado en el departamento. Esta zona del departamento es por excelencia un símbolo de los vallecaucanos; por su diversidad natural, su belleza y por ser lugar de nacimiento de seis de los siete ríos que atraviesan la ciudad. La minería en los Farallones, en los últimos años ha venido en franco aumento, y es una problemática a la cual el gobierno municipal no le ha dado la prioridad necesaria para frenar su avance, pues en la agenda política de la ciudad, este tema no ha logrado por

completo captar la atención suficiente para que se vean avances significativos en su disminución.

“La zona afectada por la actividad de minería ilegal, comprende áreas de la cuenca alta del río Cali en los Corregimientos de Felidia, Andes y Pichindé y de la cuenca alta del río Anchicayá, donde se realiza la extracción ilícita de minerales, específicamente explotación de yacimiento aurífero de filón, actividad que está causando afectación a la integridad ecológica del área protegida, en especial a los ecosistemas de Bosque Sub Andino, Bosque Alto Andino y Páramo, y con afectaciones que se extienden hacia zonas de influencia del Parque, debido a la contaminación de fuentes de abastecimiento a causa de los aportes de sedimentos y el vertimiento de sustancias como el mercurio, el cual está regulado por la Ley 1658 de 2013, debido a su alta toxicidad” (Parques Nacionales 2021).

Según Parques Nacionales, para el año 2016, la actividad minera se extiende en un área aproximada de 676,7 hectáreas, en las cuales han sido contabilizadas 421 bocaminas utilizadas por los mineros para la extracción y obtención del oro. Siendo la zona más afectada la cuenca alta del río Cali, la cual es la segunda fuente hídrica más importante para el municipio de Santiago de Cali, abasteciendo a 420.0003 usuarios en las comunas 1, 2, 3 y 19 (15% de la población caleña). Otro servicio ambiental de gran relevancia en esta cuenca es la generación de energía a partir de las micro centrales eléctricas de la EPSA, río Cali 1 y río Cali 2. (Parques Nacionales 2021).

La situación que afronta Los Farallones de Cali, ha sido visibilizada principalmente por el diario El País de la ciudad de Cali, junto a otros diarios locales, que en los últimos años se han dado a la tarea de mostrar a la ciudadanía las consecuencias de la minería ilegal, lo que convierte a los medios de comunicación en un actor muy importante para lograr que los gobiernos municipales se fijen y establezcan acciones para mitigar el impacto de este flagelo. Un ejemplo de ello fue la realización del especial periodístico: “Minería ilegal, el cáncer de

los Farallones de Cali”, publicado por el diario El País el día 18 de octubre de 2015, donde se muestra el impacto de la minería en Los Farallones, además de visibilizar la falta de control estatal y ambiental en esta importante zona natural del departamento.

En este especial periodístico se logró evidenciar el impacto que estaba teniendo la actividad minera en el año 2015, donde para el momento ya se estipulaba un daño ambiental considerable, con un poco más de 700 hectáreas de bosque nativo deforestadas, niveles de mercurio en el agua a niveles muy superiores de los permitidos, desviación de algunos nacimientos de agua, y destrucción de nacederos hídricos, situaciones que iban en franco aumento. Este informe también permitió ver algunas de las causas de la minería ilegal en esta parte de la ciudad, la cual se relaciona directamente con altos niveles de desempleo en la zona, falta de presencia de instituciones ambientales, una intermitente presencia del Estado y falta de proyectos donde se articulen los pobladores con temas de conservación ambiental. El año 2015 fue un año muy crítico en materia ambiental para Los Farallones de Cali, los registros periodísticos permiten evidenciar un aumento del 152% de hectáreas afectadas respecto al año anterior producto de la actividad minera. En una entrevista para el diario El País de Cali, el director de Parques Nacionales para ese momento Juan Iván Sánchez, exponía que para el 2014 existían 255 hectáreas afectadas por la minería, y para la mitad del año 2015, ya la cifra ascendía a 622 hectáreas. Este funcionario destacaba que: “uno de los ecosistemas más diezmados es el del bosque alto andino, rico en especies exóticas y todo tipo de aves que ven amenazada su hábitat” (El País 14 de mayo 2015). Sumado a lo anterior, en el año 2015 las autoridades lograron descubrir más de 148 socavones, la desviación de la quebrada El Socorro, uno de los principales afluentes de la cuenca del Río Cali. Para este momento las principales acciones de las instituciones gubernamentales se habían limitado a establecer

puestos de control militar en los ingresos al parque nacional, lo que, según ellos, permitiría disminuir el ingreso de insumos necesarios para la actividad minera.

Una de las principales causas del aumento de la actividad minera en Los Farallones de Cali, se debe a los altos niveles de desempleo en los habitantes de esta zona, sumado a la poca presencia estatal y la desconfianza en el accionar de las instituciones, lo que ha llevado a que Los Farallones padezcan una situación ambiental compleja, en términos no solo ambientales, sino sociales, pues esto ha facilitado la llegada de grupos al margen de la ley, los cuales financian la actividad minera y logran obtener grandes dividendos. Para finales de 2015, el gobierno municipal había empezado una serie de acciones para mitigar el impacto de la minería ilegal, producto de la cobertura y visibilización que venían dando los medios de comunicación, especialmente El País. Estas acciones consistían principalmente en aumentar el pie de fuerza en las zonas más críticas, estableciendo puestos de control para evitar el ingreso de materiales necesarios para la labor minera, sumado al control y restricción en el acceso a esta reserva natural.

Además de las acciones comentadas anteriormente, en el año 2016 se crea un plan con el fin de “salvar los farallones” (El País 24 de marzo de 2016.) Dicho plan consistía en la inversión de 3583 millones de pesos en acciones que ayudaran a mitigar el impacto de la minería ilegal, fortaleciendo la presencia militar en la zona, y vinculando los pobladores en proyectos de conservación ambiental. Pero estas estrategias no fueron muy bien vistas por los habitantes. En entrevista para un periódico local, el líder rural de la zona de Peñas Blancas, Edgar Sánchez manifiesta que: “En la zona se han hecho esfuerzos para que las familias se vinculen a actividades legales para obtener su sustento, pero nada ha resultado bien. La zona rural de Cali está olvidada por el Estado, por esta razón es que finalmente se recurre a la minería ilegal para el sustento económico, hay incertidumbre frente al plan de choque” (El País 15

Especial periodístico sobre el impacto de la minería en Los Farallones



Entre los años 2016 y 2018, las principales noticias brindadas por los medios de comunicación de la ciudad de Cali frente a la problemática de la minería en Los Farallones, permite ver que las acciones institucionales se centran en la ubicación de puestos militares para tener un mayor control en el acceso a esta reserva natural, y la implementación de algunos planes donde se pretendía vincular a la comunidad en proyectos de conservación o de brindarles algunos ingresos como guardaparques. Frente a ello, se logra evidenciar que a pesar de que el tema de la minería ilegal en esta área de la ciudad, hace parte de las tres categorías de agenda, mediática, pública y política, las acciones realizadas por los entes territoriales no logran contener el avance de este flagelo, ya que sus acciones se centraron en un mayor control y no darle solución a las causas de base, como el desempleo y la escasa presencia del Estado.

El estricto control ejercido por las instituciones gubernamentales y militares en el acceso al parque natural Farallones de Cali, se fortaleció con la *Resolución 193 del 25 de mayo de 2018*, la cual tenía como “propósito fortalecer el ejercicio de vigilancia y el control, se instalarán ocho nuevos puntos de control de tipo permanente, semipermanente y temporal”. Además, intensifica el control al “prohibir el ingreso al parque de materiales, elementos o animales asociados a la extracción o aprovechamiento de los recursos naturales” (El País, 15 de agosto de 2018). Dicha resolución no fue muy bien vista por los habitantes de Los Farallones, dado que se les prohibía ingresar a sus viviendas cualquier tipo de producto o animal que las autoridades consideraran que se podría utilizar para la actividad minera, generando una serie de rechazos y reclamos a la administración municipal del alcalde Maurice Armitage.

“Es muy triste que una persona no pueda cambiar una teja, no pueda cambiar un daño de su casa o hacer una reparación urgente, porque si lo hacen lo sancionan y si solicita un permiso

se lo niegan” afirmaba el líder comunal Juan de Dios Pérez al diario El País. Por el contrario, la administración municipal y Parques Nacionales, defendían esta resolución, pues consideraban que la situación en este lugar cada día empeoraba y se debían de tomar acciones más fuertes: “Hay un problema de minería muy fuerte, hay un problema de contaminación del Río Cali muy fuerte y estamos muy preocupados, puede haber incluso gente afectada por mercurio en las comunidades ribereñas asentadas al lado de las fuentes hídricas que vienen de las minas, es decir, Río Pichindé y Felidia” argumentaba el jefe de Parques Nacionales Jaime Celis, al mismo periódico.

Este caso es la muestra de que la realización e implementación de acciones gubernamentales sin hacer un proceso de socialización y concientización con las comunidades, en vez de mitigar el problema, genera otro tipo de circunstancias problemáticas, como por ejemplo la pérdida de credibilidad en las instituciones y casos de violencia contra funcionarios públicos encargados de ejecutar las acciones. Ello no soluciona el problema central, y la muestra de esto es que a pesar de los controles y prohibiciones que se han puesto a los habitantes de Los Farallones la minería no disminuye, por el contrario, cada año aumentan los niveles de contaminación en los afluentes hídricos, aumenta la deforestación y la pérdida del hábitat de especies animales, llevando consigo a esta reserva natural, a ser uno de los problemas ambientales más graves de la ciudad, la cual necesita de acciones efectivas y eficaces que mitiguen el impacto de la minería.

Para el año 2019, las acciones gubernamentales para mitigar y controlar la minería ilegal en Los Farallones se habían centrado principalmente en la utilización de la fuerza pública, por ello, desde el 2017, se había planteado la realización de un puesto de control permanente en el sector de la carretera principal que conecta a Cali, con los sectores de Peñas Blancas y Alto El Buey, además de ser el principal punto de acceso por el sector de La Leonera y Pichindé.

Frente a ello, se radica un contrato para la construcción de este punto de control, el cual como se había planteado anteriormente, fue foco de discusión con los habitantes y líderes sociales del sector, pues para ellos, esta construcción tiene un impacto ambiental significativo en el entorno natural, y no impacta directamente la problemática. Por ello en el 2017 se frenó dicha obra, y para el mes de julio de 2019 se reactivó, pese a la negativa de la comunidad (El Tiempo, 19 de julio de 2019).

Ante la dificultad de la construcción del puesto de control en los Farallones de Cali, la administración municipal de Maurice Armitage, siguió centrando su accionar en el control militar y la realización de operativos para dar con la captura de los mineros del sector. El ultimo operativo realizado por las fuerzas militares fue en el mes de octubre del 2019, a partir del cual se logró “Inhabilitar dos infraestructuras con un área de 110 M² de construcción levantadas con material plástico y otras adecuaciones utilizadas para almacenamiento del material rocoso extraído y para el procesamiento del oro” (Parques Naturales, 2019). Estas acciones, según Parques Naturales han dejado “700 hectáreas afectadas de ecosistemas del área protegida, las cuales 189 corresponde a Páramo”, lo que permite demostrar que la problemática de la minería ilegal, se debe de combatir con acciones más allá de las militares (ver imagen 3).

Imagen 8

Mina artesanal en Los Farallones de Cali



(Foto Parques Naturales Nacionales de Colombia 2019)

El establecimiento en la agenda del problema ambiental generado por la minería ilegal en Los Farallones de Cali, es en gran parte motivado por la presión pública que ejercen algunos actores sociales, y la que a su vez es motivada por la información que proporcionan los medios de comunicación, los cuales permiten identificar que las acciones de las entidades gubernamentales están concentradas en la realización de operativos militares, con el fin de dar captura a los mineros y no tanto con políticas, planes programas o proyectos, que permitan atacar el problema desde dimensiones sociales económicas y culturales. Frente a ello se puede concluir, que sí existe una correlación entre las tres categorías de agenda estudiadas en este trabajo, la agenda mediática, la agenda pública y la agenda política, frente al problema de la minería ilegal en los Farallones. Ello, en razón a que los medios visibilizan la noticia, hacen que el público se preocupe por el tema y a su vez exigen acciones para

solucionarlo, lo que finalmente lleva a que el Estado, o en este caso las entidades territoriales emprendan su accionar para mitigar la problemática. Pero también es importante precisar que la entrada en las diferentes categorías de agenda, no significa que el problema sea solucionado de inmediato, este tema se profundizará en un aparte más adelante.

3.4.1 Modelo Downs aplicado a las problemáticas ambientales en Santiago de Cali: caso minería ilegal en los Farallones de Cali

Como plantea Aguilar Villanueva (1993) los problemas públicos compiten entre sí por un espacio entre la agenda política, en razón de que no es posible que los Estados, especialmente los latinoamericanos, logren prestar atención a todas las problemáticas públicas que padecen las sociedades actuales. Esta competencia está condicionada por la capacidad que tengan los actores involucrados en la visibilización del problema y en lograr la entrada en las agendas mediática y pública, ya que cuando logran entrar en estas categorías, los sub gobiernos o el Estado, tienen la obligación de prestar atención al problema, mediante las herramientas que brinda la administración pública, dar una solución.

En dicha competencia existe un actor que es fundamental para lograr la atención que necesitan los problemas públicos para ser tema de agenda y este corresponde a los medios de comunicación. La teoría de la agenda Setting se ha dado a la tarea de demostrar cómo los medios de comunicación influyen en las decisiones políticas, demostrando que la presión que estos ejercen sobre las instituciones es fundamental, no solo para la visibilización de una problemática, sino para la futura toma de decisiones (McCombs 2004). Además de la competencia existente entre los problemas públicos para llamar la atención del Estado, y el papel de los medios de comunicación, es pertinente nombrar que a pesar de que hay problemas que tienen más capacidad que otros para lograr ser tema de agenda, esto no

significa que logre ser solucionado y mucho menos que la atención sea permanente, en razón a que las agendas son dinámicas y pueden modificarse muy fácilmente, ya sea porque el problema dejó de ser relevante para el público o debido a que apareció otro que necesita atención urgentemente.

Ligado a la teoría de agenda setting, el ciclo de atención de los problemas públicos, desarrollado ampliamente por el economista Anthony Downs (1972), el cual fue explicado ampliamente en el aparte (2.2.4 el ciclo de los problemas públicos), permite conocer el proceso que viven los problemas públicos en su tránsito a ser un tema de agenda política. Este ciclo de atención es pertinente para conocer la forma como las problemáticas públicas captan la atención de los ciudadanos y los medios, dado que este proceso no es automático, ni se da en todos los temas sociales y políticos que vive un país. Aplicar este modelo a los problemas ambientales de la ciudad de Santiago de Cali, es primordial para comprender el proceso que deben de seguir para encontrar una solución por parte del Estado, sumado a que se puede llegar a identificar la etapa en que se encuentran.

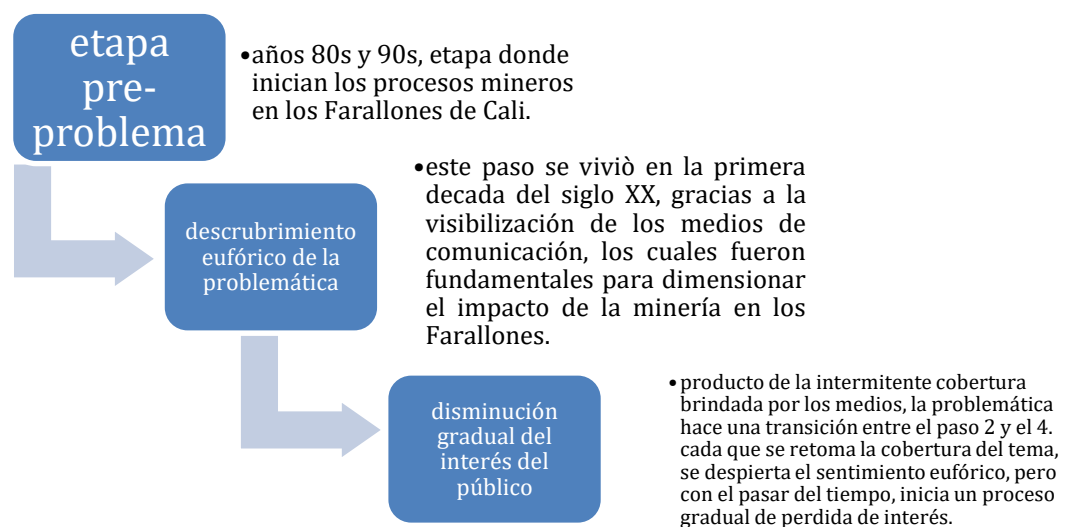
En resumen, el modelo Downs consiste en 6 pasos, el primero es la etapa pre-problema, el segundo en el descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico, el tercero está relacionado con la advertencia que tienen los costos del progreso significativo frente al cuidado del medio ambiente, un cuarto punto radica en la pérdida de interés del público y por último en la etapa pos-problema. Este ciclo, es transitado por todos los problemas sociales que puede afrontar una nación. El autor realiza su afirmación teórica en el contexto de la década de los años 60s y 70s del siglo XX. Época de revolución cultural, de la llegada de nuevos movimientos sociales, y el cambio en las practicas económicas y de mercado del mundo occidental. Lo que permite dimensionar la perspectiva con que realiza sus afirmaciones, pues es un mundo

cambiante, una sociedad más crítica y consciente de los nuevos problemas sociales que afronta no solo la sociedad estadounidense, sino el resto del mundo.

Frente a los problemas ambientales, para el momento en que escribe su modelo, Downs expone que estos han transitado los tres primeros pasos del ciclo. Este afirma que los temas ambientales ya vivieron la etapa pre-problema, la cual viene desde el siglo XIX con la Revolución Industrial y el impacto en el medio ambiente que trajo el modelo económico extractivista hasta la primera mitad del siglo XX. El segundo paso se vivió con el descubrimiento eufórico en la década de los 60s, con la llegada de los movimientos ambientalistas y el desarrollo de algunas ciencias que aportaron en la visibilización del impacto al medio ambiente que causan las actividades del ser humano. Y, por último, para la década de los 70s ya se empezaban a advertir los costos del progreso significativo frente al medio ambiente, dejando esto a las problemáticas ambientales en la mitad del ciclo (ver Gráfica 4).

Gráfica 4

Modelo Downs aplicado al caso minería en Los Farallones



(Representación gráfica del modelo Downs aplicado a la minería ilegal en los Farallones. Elaboración propia)

Cerca de cuarenta años después de planteado el ciclo de atención de los problemas públicos, el panorama no es muy diferente, dado que, pareciera que los problemas ambientales no han avanzado en este ciclo. Hoy día se sigue en la discusión de si el desarrollo económico está por encima del equilibrio y el balance que se debe de tener con el medio ambiente, y la muestra de ello es la llegada en los últimos años de la concepción de Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Puesto que son dos apuestas de las potencias mundiales por encontrar un balance entre el desarrollo económico y el cuidado y la preservación de los recursos naturales, lo que demuestra que los temas ambientales aún siguen en el paso de advertir los costos del progreso significativo.

Aplicar el modelo Downs a las problemáticas ambientales que padece la ciudad de Santiago de Cali, concretamente a la minería ilegal en Los Farallones de Cali, es algo complejo, dado que esta problemática tiene matices más allá de los ecológicos, principalmente porque este flagelo este marcado por los altos niveles de desempleo en la zona, escasa presencia institucional, bajos niveles educativos y presencia de actores ilegales, aspectos que toman un tinte social y económico. Pese a ello, resulta importante en aspectos teóricos y metodológicos identificar la fase del ciclo en que se encuentra, además de que puede contribuir en la formulación de posibles soluciones que mitiguen el impacto de esta actividad.

El problema ambiental de la minería ilegal en los Farallones de Cali, ya pasó el primer punto del ciclo, ya que en los últimos años se ha logrado identificar el impacto que tiene esta actividad en la reserva natural más grande del Valle del Cauca. Actividad que se vienen realizando aproximadamente desde la década de los 80s, pero que solo hasta la segunda década del siglo XXI, se ha ido conociendo y dimensionando, lo que lleva a afirmar que ya este problema pasó por el primer paso del ciclo. Frente al segundo paso, ya se logró establecer en esta fase. Para poder afirmar esta posición ha sido de gran importancia la

recolección de prensa realizada en el marco de esta investigación, puesto que permitió conocer la forma como la ciudadanía reacciona cada que salen a la luz artículos de prensa que hablan de la grave situación de Los Farallones, despertando esos estados de alarma y euforia a los que hace referencia el autor.

Ante lo expuesto anteriormente es claro que el objeto de estudio ya transcurrió los dos primeros pasos del ciclo, lo que no es claro es si este problema ambiental podría entrar en el paso número tres (advertir los costos del progreso significativo), en razón que la minería en Los Farallones no es realizada por un actor con legitimidad legal, como por ejemplo una multinacional minera, sino por actores ilegales, los cuales, desde la lógica normativa y legal del Estado colombiano, no contribuyen con el desarrollo económico y social del país, por el contrario, son actores que generan problemas a las instituciones del Estado.

Frente a lo expuesto anteriormente, y con base en el análisis teórico y de prensa realizado durante esta investigación, se expone que la problemática ambiental de la minería ilegal en los Farallones de Cali, en el periodo 2016-2019, ya transcurrió los dos primeros pasos del ciclo de atención de los problemas públicos, como también que no es un tema que pueda entrar en el paso tres, y que gradualmente hace la transición hacia el paso cuatro (disminución gradual del interés del público) y que producto de los cambios en la agenda mediática de los medios de la ciudad, este problema se mueve entra la etapa dos y la cuatro, es decir, existe un descubrimiento eufórico y alarmado cada que los medios retoman la problemática, pero el cual con el pasar de los meses sin cobertura pasa por una disminución gradual del interés del público.

3.4.2 Acciones estatales para la mitigación de la minería ilegal en los Farallones de Cali

La ejecución de las acciones estatales para mitigar el daño ambiental en el Municipio de Santiago de Cali, están a cargo principalmente del DAGMA (Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente), además de la participación de instituciones como la CVC (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca), Parques Naturales Nacionales de Colombia, y la Universidad del Valle, entre otros. Estas instituciones son las que han aportado en la disminución de los problemas ambientales que padece la ciudad y el departamento, acciones que están enmarcadas en el plan de desarrollo “Cali Progresando Contigo” 2016-2019, de la administración del alcalde Maurice Armitage.

En el plan de desarrollo municipal 2016-2019, se logra identificar que en el eje 2 “Cali Amable y Sostenible” están agrupadas las acciones que buscan hacer frente a los temas ambientales. Este eje se divide en seis componentes, donde solo uno tiene como objetivo el control ambiental y la disminución de acciones que atenten contra los recursos naturales del municipio. Este componente es de Responsabilidad Ambiental, el cual está compuesto por cuatro programas:

- 1. protección ambiental de las cuencas hidrográficas y del campesino*
- 2. acciones interinstitucionales contra delitos ambientales*
- 3 educación y cultura ambiental*
- 4 servicio de salud pública para animales de compañía y prevención de zoonosis*

De estos cuatro programas, solo el de acciones interinstitucionales contra los delitos ambientales, está enfocado en la minería ilegal. Este “Busca controlar las actividades que están ejerciendo los impactos ambientales más significativos sobre los recursos naturales en el territorio”. El programa se enfoca principalmente en los delitos “como son la minería ilegal

en las cuencas hidrográficas, la producción industrial de bienes y servicios, las fuentes móviles, la construcción, la movilización y comercio de especímenes de biodiversidad, mediante acciones conjuntas de los organismos del Estado” (Cali Progresando Contigo, 2016, p 109).

Según el seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal este programa tiene como dos de sus metas, las siguientes: “En el periodo 2017-2019 se cierran el 100% de la Bocaminas ilegales conforme a resoluciones de la mesa interinstitucional” y “En el periodo 2017-2019 se construyen 3 equipamientos de control ambiental en las cuencas Cali y Pance” (Planeación económica y social, 2018). Para el cumplimiento de estas metas, se destina una serie de recursos, donde para la primera se cuenta con \$255.058.718 millones de pesos, cuya implementación estaba a cargo de la Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali. Para el cumplimiento de la segunda meta los recursos corresponden a 1.542.116.668 millones de pesos, los cuales debían de ser ejecutados por el Dagma (Departamento de Planeación Municipal, 2017). Esta información permite demostrar que la información que proveen los medios de comunicación en cuanto que las acciones institucionales por parte de la administración Armitage, se limitaron principalmente al control y vigilancia de Los Farallones y no se abordó la problemática desde perspectivas más amplias. Además de las acciones nombradas anteriormente, no se encuentra evidencia de otra serie de acciones por parte de la alcaldía, respecto al Dagma y la CVC, estas instituciones afirman que no tienen competencias en las zonas más afectadas por la minería ilegal, ya que esto es competencia de Parques Nacionales Naturales, dado que esta es una zona de reserva natural.

Como se planteaba anteriormente, no es claro el panorama frente a las acciones estatales realizadas para el control y mitigación de la minería ilegal en Los Farallones de Cali, esto principalmente recae en que las dos principales instituciones del municipio y el departamento

en materia ambiental, la CVC y el Dagma, afirman no tener competencias en el área de mayor influencia de la minería ilegal, para ellos, esta problemática debe de ser atendida por Parques Nacionales Nacionales de Colombia, ya que esta es una zona de reserva natural y su competencia no está enfocada en este tipo de territorios. Frente a ello, diferentes funcionarios de estas instituciones, afirman que se han desarrollado intentos por articular mesas entre las instituciones ambientales de la ciudad, buscando a darle solución a la problemática, pero esto no ha sido posible, principalmente por falta de interés y voluntad política.

Ante la situación planteada anteriormente y al no encontrar en el Dagma y la CVC respuesta a las acciones que se han realizado para la mitigación y control de la minería ilegal en Los Farallones, y al identificar que la competencia en el área, radica principalmente en Parques Nacionales, se obtuvo por parte de la institución una respuesta ante una solicitud que se presentó con el fin de conocer las acciones que esta institución ha realizado contra la minería ilegal. Con Radicado interno 20217570011922, Parques Nacionales responde el derecho de petición realizado en el marco de investigación, proporcionando un completo y muy interesante informe llamado: *“Abordaje integral de la problemática de minería ilegal en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali”*, el cual tiene como objetivo mostrar el papel que ha jugado el Estado, a través de Parques Nacionales, en el control y mitigación de la problemática, además se facilitó la realización de una entrevista a la abogada Ana María Lañas, quien, según Parques Nacionales, es la persona idónea y competente para dar respuesta a las preguntas planteadas en el derecho de petición.

Este informe trata de mostrar las acciones realizadas por Parques Nacionales desde el 2016 a la fecha, para controlar el avance de la minería ilegal en esta reserva natural. Dicho informe logra mostrar algunas características relevantes de la problemática, como por ejemplo que la zona más afectada por la minería es la zona de Minas Del Socorro y Alto El Buey, donde se

han encontrado personas provenientes de diferentes regiones del país, como Cauca, Nariño, Chocó, Antioquia y del vecino país Venezuela, además de habitantes del sector que no encuentran otro modo de subsistencia y deben recurrir a la minería para poder sobrevivir. Finalmente, existe un complejo panorama legislativo en Colombia que no permite judicializar a los responsables de este flagelo.

“La zona afectada por la actividad de minería ilegal, comprende áreas de la cuenca alta del río Cali en los Corregimientos de Felidia, Andes y Pichindé y de la cuenca alta del río Anchicayá, donde se realiza la extracción ilícita de minerales, específicamente explotación de yacimiento aurífero de filón, actividad que está causando afectación a la integridad ecológica del área protegida, en especial a los ecosistemas de Bosque Sub Andino, Bosque Alto Andino y Páramo, y con afectaciones que se extienden hacia zonas de influencia del Parque, debido a la contaminación de fuentes de abastecimiento a causa de los aportes de sedimentos y el vertimiento de sustancias como el mercurio, el cual está regulado por la Ley 1658 de 2013, debido a su alta toxicidad. De acuerdo al inventario realizado por el equipo de Parques Nacionales Naturales en el año 2016, la actividad minera se extiende en un área aproximada de 676,7 hectáreas, en las cuales han sido contabilizadas 421 bocaminas utilizados por los mineros para la extracción y obtención del oro” (Parques Nacionales Naturales de Colombia 2021).

En este informe, Parques Nacionales expone las acciones realizadas para mitigar el avance de la minería ilegal en Los Farallones de Cali. Con la estrategia “Acciones de Prevención, Vigilancia y Control” esta institución ha buscado hacerle frente a la problemática desde hace más de cinco años, la cual ha sido abordada principalmente desde una perspectiva policial, la cual consiste en el establecimiento de puestos de control militar y policial, la prohibición de actividades que atenten contra el medio ambiente, el comercio de materiales que pueden llegar a ser usados para la actividad minera y la judicialización de los mineros capturados, esto con ayuda de los organismos del Estado competentes “se hace necesario citar la estrategia de Prevención, Vigilancia y Control (en adelante “PVC”), la cual responde a un

lineamiento de carácter institucional y se ha convertido en un eje fundamental al momento de prevenir y controlar las actividades minero ilegales en jurisdicción del área protegida” (Parques Naturales Nacionales de Colombia,2021).

Según Parques Nacionales desde el 01 de enero del 2016, hasta el 31 de diciembre de 2020 se han instaurado 1669 puestos de control; y entre el 1 de enero y 30 marzo de 2021, 199 puestos de control, en compañía del Ejército y/o Policía Nacional, los cuales han tenido como fines principales:

1 Impedir el ingreso de materiales e implementos asociados a la ejecución de actividades mineras, así como de los mineros. En estos puestos, así mismo, se recolecta información de inteligencia relacionada con esta problemática, el cual es insumo para la Fiscalía, quien está llamada a adelantar las acciones penales a que haya lugar.

2 Controlar el ingreso de visitantes al interior del Área Protegida.

3 Control a la ocupación, al restringir el ingreso de materiales de construcción (ver imagen 9).

Imagen 9

Campamento minero en Los Farallones de Cali



(Foto Parques Nacionales 2020)

Como resultado de estas acciones, se ha logrado la captura de una cifra importante de mineros en los últimos cinco años, pero esto no ha significado una disminución de la problemática, dado que cuando se llevan los capturados a las entidades competentes, estas en su mayoría consideran que no existe suficiente material probatorio o que el delito no amerita una detención intramuros, y estas personas quedan en libertad, lo que lleva a que la estrategia policial implementada por las instituciones gubernamentales sea insuficiente para mitigar el impacto de la minería ilegal en los Farallones (Ver tabla 4).

Tabla 4

Capturas entre 2016-2020 en el área de los Farallones de Cali

CAPTURAS 2016 -2020	
Año	Número de capturas
2016	24
2017	61
2018	32
2019	13
2020	26
Total	156

(Parques Nacionales 2021)

Además de las capturas antes mencionadas, con esta estrategia se ha logrado el desmantelamiento de campamentos mineros, los cuales se encontraban en zonas de complejo acceso, lo que hace mucho más difícil la llegada de las autoridades y posterior traslado de los detenidos a los centros judiciales de la ciudad de Santiago de Cali. En el informe, Parques hace una descripción de estos cierres, lo que permite ver que, a pesar de los problemas para la implementación de la estrategia, se han logrado resultados que permiten avanzar levemente en el control de este flagelo. (ver tabla 2)

“Sin embargo, es oportuno indicar que, a pesar de los esfuerzos, los múltiples accesos existentes hacia la zona de extracción, hacen que el control del ingreso de las personas que buscan realizar la actividad ilegal no sea eficaz en su totalidad. De acuerdo a la caracterización de las unidades mineras que se realizó en el año 2018, encaminada a proponer el cierre técnico de las mismas, se encontró la existencia

de 328 socavones, de los cuales 35, aún cuentan con potencial para realizar minería, es decir activos”.

(Parques Naturales Nacionales de Colombia 2021).

Tabla 5

Logros del proceso de control al flagelo minero en Los Farallones

Fecha	Coordenadas	Lugar	Descripción
3/1/2021	N/A	Sector "La Escalera"	Desmantelamiento de 2 cambuches, con las siguientes características: (i) capacidad para albergar a 4 personas aprox. (ii) capacidad para albergar a 30 personas aprox. Contaban con cobijas, comida y plásticos
4/1/2021	N/A	Sector "Patequeso"	Se evidencia actividad minera reciente y la construcción de un molino nuevo. Así mismo, se encuentran cortes de madera frescos, destinados a mejorar las condiciones de los socavones
9/1/2021	03°24.31 76°51.50	Socavones "Ferreney – El Paisa, La Mirla y Diógenes"	Cambuches, moledero de piedra, cobijar térmicas, implementos de cocina, 50 mts aprox. de manguera, 02 tambores para moler piedra, 15 mts aprox. de polea, pimpinas con 08 galones de gasolina aprox. ropa, 04 colchonetas aislantes y 01 tina de caucho
19/1/2021	N/A	Sector "Patequeso"	Motor para molino, motobomba sumergible, viveres, material rocoso dispuesto en estopas, llantas, carpas, colchonetas y plásticos.
9/3/2021	N/A	Minas trasvase	4 carpagiles, cobijas, roto martillo, motor gasolina, bomba tipo lapicero y tres cilindros
19/3/2021	N/A	Sector "Patequeso"	Planta a gasolina marca Husqvarna, 02 tambores pequeños para triturar material rocoso, 200 mts de cable, 02 cabijas, estufa a gasolina de 02 boquillas, ollas y una polea instalada.
09/04/2021	N/A	Sector "Patequeso" / Trasvase	Se encontró una caleta con 06 estopas de material rocoso, 04 galones de gasolina.
19/04/2021	N/A	Sector "Patequeso"	Durante de recorrido de PVC en el sector de Patequeso, se hallaron diversas caletas con los siguientes elementos: 01 taladro industrial 01 motor generador de energía, 01 broca, 03 cinceles, 01 alicate, 01 llave peston, 02 llaves calibre 10, Aprox 200 mts de cable para conducir energía

(Parques Nacionales 2021)

Imagen 10

Desmantelamiento minero



(Desmantelamiento de campamentos mineros al interior del Parque Nacional Natural Farallones de Cali. Foto Parques Nacionales 2021)

Es importante resaltar, que la más eficiente articulación que ha tenido Parques Nacionales en el control de la minería ilegal, ha sido con el Ejército Nacional, dado que se dispone de personal exclusivo para la implementación de la estrategia de control. La articulación de la Policía Nacional no ha sido permanente a través de los años, pero en el segundo semestre del año 2020, se logró contar con la coordinación de una programación de puestos de control en la cuenca del río Cali, aportando en el control de ingreso de mineros al área protegida y de material para construcción y en la reseña de presuntos mineros y aplicación de comparendos. Por otro lado, el 13 de marzo de 2020 se suscribe el “Acuerdo de Trabajo para la Gobernabilidad Ambiental sobre las cuencas Hidrográficas de los ríos Cauca y Pance y el Parque Nacional Natural Los Farallones” liderado por la Gobernación del Valle del Cauca, y suscrito por Distrito de Santiago de Cali, DAGMA, CVC y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

El acuerdo de Gobernabilidad Ambiental tiene como objeto:

“Fortalecer la gobernabilidad ambiental, definida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como la capacidad del Estado para comunicar y concertar con roles y responsabilidades claras, que el uso y aprovechamiento de los recursos naturales se realice de manera responsable, equitativa y sostenible; sobre las cuencas hidrográficas de los Ríos Cauca y Pance y el Parque Nacional Natural Los Farallones, respetándose la autonomía territorial y administrativa, las funciones propias y la jurisdicción de cada entidad”.

El acuerdo, en el componente que hace referencia al Parque Nacional Natural Farallones de Cali, plantea la acción de: “Control de extracción ilícita de minerales y Ocupaciones en el Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali” cuyo objeto propone: *“Aunar esfuerzos técnicos, económicos, administrativos de los entes territoriales, autoridades ambientales y*

la fuerza pública para la conservación del Parque Nacional Natural los Farallones de Cali y su área de influencia como zona estratégica para la regulación hídrica y climática para el Valle del Cauca”. En el marco del Acuerdo, se instala una Mesa Técnica Interinstitucional de Seguridad Ambiental para el Parque Nacional Natural Farallones de Cali, la cual ha contado con cinco sesiones de trabajo, desde su instalación y la última se realizó en el mes de abril de 2021. En diciembre de 2020 se aprueba el Plan intersectorial para la protección del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, en el marco del Acuerdo de Gobernanza, en el cual se plantean las acciones pertinentes para el abordaje de manera integral de las situaciones de minería ilegal y ocupación del área protegida. Si bien existe este instrumento, aún no se adelantan acciones de impacto por parte de las diferentes instituciones que hacen parte de la alianza, para el avance en el cumplimiento del plan de trabajo.

El tema de articulación institucional como se ve en las líneas anteriores es complejo y muy incipiente, dado que solo se ha logrado una articulación con el ejército nacional y algunos acercamientos con la CVC y el Dagma, los cuales apenas se encuentran en fase de formulación y no se ve un avance significativo, y mucho menos la suficiente voluntad política para sacar adelante dichos proyectos. Frente a lo anterior, la funcionaria de Parques Nacionales Ana María Lañas, en entrevista realizada en el marco de esta investigación, plantea que uno de los principales problemas de Los Farallones es que no existe una articulación fuerte entre las instituciones ambientales del departamento, dejando la responsabilidad a Parques Nacionales y el peso de darle solución a un problema ambiental que se viene viviendo desde hace muchas décadas:

“No ha sido un tema fácil la articulación interinstitucional. no solo en esta temática, si no las entidades públicas resultan ser un poco complejo, los únicos avances que se han logrado son por ejemplo que el Dagma presta apoyo en cuanto a un contrato de transporte en el cual se contratan a personas de la

región que tiene mulas para subir víveres y todo lo que necesitan en el campamento base eso es como uno de los apoyos, sin embargo, yo no tengo conocimiento de que el tema vaya más allá de eso. La CVC se prestan apoyo de monitoreo del recurso hídrico. Ellos hacen el monitoreo de cementación de mercurio sin embargo no hay grandes avances o se han materializado proyectos que podamos decir todos estamos metidos por el mismo tema y todos somos conscientes de que si no hacemos frente a esto va ser complejo, finalmente somos autoridades ambientales que podríamos generar mayor eco en la comunidad” (Ana María Lañas, Parques Nacionales).

Finalmente, es importante recalcar la importancia de que exista una articulación interinstitucional fuerte para hacer frente a la problemática de la minería ilegal en Los Farallones de Cali, puesto que como se mostró en las líneas anteriores, no es suficiente abordar la problemática solamente desde una perspectiva policial, sino que necesita un abordaje integral, donde se realice una correcta definición de la problemática, recalcando que este problema ambiental está ligada a problemáticas sociales como el desempleo, el analfabetismo, la violencia y la corrupción.

(Cambios realizados)

En las líneas anteriores se mostraron las acciones estatales realizadas en el periodo de estudio para la mitigación de los impactos causados por la extracción minera en Los Farallones de Cali; dicho análisis consistió en mostrar qué acciones se realizaron, cómo se implementaron y el papel que jugaron las instituciones competentes en su proceso de implementación. Sumado a lo anterior, es pertinente hablar del grado de eficiencia y eficacia de estas acciones, para ello se pretende realizar un análisis con el fin de destacar si estas acciones fueron eficientes, eficaces y si respondieron al nivel de calidad que se necesita para que una acción pública tenga un verdadero impacto en la mitigación de una problemática.

El siglo XXI ha traído nuevos retos para las administraciones públicas, dado que cada vez las ciudadanías son mas exigentes frente al accionar del Estado frente a problemas públicos

complejos (Méndez Martínez, 2021), estas nuevas ciudadanas cada día exigen que las acciones realizadas por las instituciones gubernamentales sean más eficientes, eficaces y de altos estándares de calidad. Esta concepción va de la mano de las nuevas ciudadanías (Subirats, 2014), las cuales producto de la globalización, la apertura de mercados, el aumento en el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información y otros multiplex factores, son cada vez actores sociales más activos y exigentes frente al Estado y su accionar. Frente a la necesidad de brindar calidad en las políticas públicas, se ha venido desarrollado el estudio de este tema; algunos investigadores y académicos se han dedicado a analizar las políticas públicas más allá de los resultados, logrando mostrar si existe o no eficiencia y eficacia en el accionar estatal. Esta necesidad de profundizar en el análisis de las políticas públicas, surge como se planteaba en el párrafo anterior, gracias a la evolución de las ciudadanías y al papel que juegan instituciones como la Cepal, la OCDE, el BID y el Banco Mundial, solo por nombrar algunos ejemplos.

“La eficiencia, equidad y sostenibilidad constituyente un conjunto prioritario de criterios para el análisis y evaluación de políticas y programas, por relacionarse con la relevancia e impactos de los mismos y por haber logrado un uso convencional bastante generalizado” (Marie Mokate 2001). El anterior trabajo permite dimensionar la importancia de estos conceptos en el análisis de políticas públicas, puesto que cada día se hace más necesario que estas acciones vayan de la mano de la eficiencia del Estado, y el adecuado uso de los recursos públicos. Frente a ello, es importante aplicar este análisis al estudio de caso analizado en este trabajo, ya que es fundamental describir si las estrategias implementadas por las instituciones competentes han sido las adecuadas o por el contrario, no han logrado sus objetivos.

Para el caso local esta exigencia de eficiencia y eficacia en las políticas públicas, no está muy alejada del contexto internacional; la ciudadanía caleña, cada vez es más activa frente al cuestionamiento de las acciones públicas frente a problemas públicos que afronta la ciudad, y esto se evidencia en el descontento generalizado que se ve en los ciudadanos frente a la forma como los diferentes gobiernos municipales han afrontado el impacto de la minería ilegal en esta reserva natural de la ciudad, dado que estas muestras de inconformismo hacia el accionar estatal, se transmite a través de los medios de comunicación, y cada vez más en las redes sociales, las cuales se han convertido en una plataforma para visibilizar que la problemática de la minería ilegal en Los Farallones sigue vigente, y no se ve una pronta solución, por el contrario, este flagelo aumenta con el pasar de los meses.

En apartes anteriores se ha mencionado el impacto de las acciones implementadas para la mitigación del impacto de la minería ilegal en Los Farallones de Cali, haciendo principal énfasis en las falencias de estas acciones, y la falta de articulación institucional. Esta falta de articulación ha sido el principal causante de la ineficiencia de las acciones implementadas en Los Farallones, dado que, al argumentar no tener competencia en esta zona de la ciudad, instituciones como el Dagm y la CVC, no contribuyen de gran manera en la mitigación de una problemática que evidentemente no puede ser solo afrontada por Parques Nacionales.

Para no redundar en lo ya expuesto anteriormente, en estas líneas solo se va hacer referencia a la calidad, la eficiencia y la eficacia de las estrategias implementadas hasta el momento para controlar el avance de la minería ilegal en Los Farallones. Estas acciones evidentemente han carecido de los conceptos expuestos para medir la calidad del accionar público, esto principalmente porque este accionar se ha centrado en abordar la problemática desde una perspectiva netamente policial, es decir, control, vigilancia y operatividad policial en las zonas mas afectadas por este flagelo. Además de ello, otro problema que es importante

precisar, es la intermitencia e ineficiencia de este control, dado que los actores involucrados directamente en la problemática logran implementar diferentes estrategias para burlar estos controles y continuar con su práctica económica.

Esta ineficiencia en la calidad del accionar del Estado, se ve reflejado en la nula disminución de la deforestación y la contaminación hídrica de esta área de la ciudad, por ello, para finalizar este análisis, es pertinente precisar que el proceso del establecimiento en la agenda, la correlación entre las diferentes categorías de agenda, y que las instituciones pertinentes inicien acciones para mitigar o controlar el problema público, no garantiza la mitigación o solución de este. Dado que, pese a que, si es importante y fundamental la correlación y el establecimiento en la agenda de un problema público, la calidad, la eficiencia y la eficacia son factores que están directamente relacionados con la capacidad institucional, la voluntad política y la correcta elección del enfoque con el que se pretende abordar la problemática.

3.4.3 Correlación entre las categorías de agenda; mediática, publica y política en las problemáticas ambientales de Santiago de Cali

En líneas anteriores se ha explicado detalladamente los conceptos de agenda mediática, agenda pública y agenda política; en este aparte se busca mostrar si existe o no una correlación entre las tres categorías anteriormente mencionadas. Entendiendo como correlación, el paso de un problema público por las tres categorías de agenda, es decir; cuando un problema público entra en la agenda mediática, los medios de comunicación otorgan una relativa importancia al cubrimiento de la problemática. El segundo paso es cuando la problemática visibilizada por los medios de comunicación, logra llamar la atención del público (ciudadanos), y a su vez, estos exigen que el Estado o la entidad competente, realice alguna acción para controlar o mitigar la problemática, y por último, el problema entra en la

agenda política, cuando las instituciones consideran que este problema es de su competencia y deben de realizar alguna acción para controlarlo, es ahí cuando se puede afirmar que un problema público logró pasar por las tres categorías de agenda y existe una correlación completa (ver Gráfica 5).

Gráfica 5

Correlación entre las categorías de agenda



Elaboración propia 2021, basado en McCombs 2004

En el proceso de correlación de las problemáticas públicas es muy importante el papel de los medios de comunicación, según Tamayo y Carrillo (2005) “La prensa y, en general, los medios influyen porque informan, es mediante ese papel de transmisores de información como ayudan a conformar la opinión pública. Pero la realidad es el verdadero determinante, es la variable que explica el número de noticias que aparecen sobre un tema y, a la vez, la que está detrás de la prioridad otorgada a un tema”. Lo planteado por Tamayo y Carrillo (2005) es muy importante, ya que permite conocer que no solo es relevante que los medios de comunicación presten atención a un determinado tema, sino el grado de repetitividad que le brinden a la noticia y el tiempo en que lo hagan, puesto que entre más cobertura brinde, mayores oportunidades se tiene de que la problemática genere el interés de los ciudadanos. Frente a las problemáticas ambientales, principalmente la de la minería ilegal en Los Farallones de Cali, el proceso de correlación no es muy claro.

A lo largo de este trabajo se ha buscado mostrar cómo se da el proceso en el establecimiento en la agenda, y de su correlación por las tres categorías de agenda abordadas, donde se ha evidenciado que, pese a que no es clara la correlación, esta si existe, y es fundamental para que las instituciones gubernamentales realicen acciones para su mitigación. Esta afirmación es basada principalmente en el análisis de la prensa, dado que cada que los medios de comunicación, principalmente el diario El País, realizan cobertura de la problemática, cobertura que pese a ser intermitente, es fundamental para que tanto los ciudadanos, como las instituciones ambientales de la ciudad, realicen acciones para su mitigación. (ver imágenes 6 y 7).

La intermitencia en la cobertura brindada por los medios de comunicación en el periodo de estudio 2016-2019, a la minería en Los Farallones, se evidencia ya que solo se encuentran noticias sobre el tema, en un promedio de cada tres o cuatro meses, lo que no permite convertirlo en un problema recurrente tratado por los medios de comunicación, pero a pesar de ello, cuando logra la atención de los medios, se convierte en un tema de interés general, ya que Los Farallones de Cali, son un área muy importante para los vallecaucanos y para los caleños, es su emblema por naturaleza, y en las mismas noticias se evidencia el descontento social por la situación que afronta esta área natural.

Durante el tiempo de dura el interés generalizado en la problemática, los mismos reportajes periodísticos, y las intervenciones realizadas por las instituciones ambientales, muestran que es fundamental que exista una visibilización del problema para que aumenten las acciones estatales, las cuales van encaminadas principalmente en aumentar el pie de fuerza en la zona, con el fin de ejercer control y capturar los responsables de este flagelo.

Un aspecto que permite demostrar la correlación de la problemática ambiental entre las tres categorías de agenda, es que en el periodo 2016-2019, se encontraron 29 artículos de prensa,

entre los cuales hay coberturas amplias, especiales periodísticos y trabajos de investigación fuertes y rigurosos sobre la minería ilegal en Los Farallones y su impacto en el medio ambiente. Este número de artículos y la mediatización que se le dio a la minería influye en las acciones realizadas por Parques Nacionales para su mitigación, puesto que, en este periodo de tiempo, esta institución realizó la instalación de 1669 puestos de control, los cuales tenían como fin frenar la entrada de individuos y materiales que pudieran ser utilizados en la actividad minera, respondiendo así a las exigencias de los medios y los ciudadanos por preservar el entorno natural de esta reserva.

Imagen 11

Especial periodístico de alto impacto en la visibilización de la problemática

Imagen 12

Descripción y análisis del reportaje periodístico



Foto diario el país 10 de octubre de 2018, donde afirma que gracias a un especial periodístico suyo, las instituciones gubernamentales iniciaron acciones para mitigar la minería ilegal en los Farallones de Cali

Como se planteaba en los apartes anteriores, frente a la entrada en la agenda política, el tema objeto de estudio, sí logra llamar la atención de las instituciones ambientales, esto precisamente producto de la entrada en las categorías de agenda mediática y pública, a pesar de que es intermitente la atención, esto es suficiente para crear una conciencia que exige

resultados por parte del Estado frente a la problemática. El principal problema en la entrada en la agenda política recae en la competencia de qué institución es la responsable de encaminar las acciones para mitigar la problemática, dado que las instituciones municipales, afirman que no es su competencia, a pesar de que este problema los afecta directamente, ya que como se ha planteado anteriormente, en esta reserva nacen varios de los ríos que atraviesan la ciudad, los cuales proveen de agua a cerca del 20 % de la población caleña, el gobierno municipal, atribuye principalmente la responsabilidad a Parques Nacionales, y son ellos los que en los últimos años han liderado las acciones en pro del mejoramiento de la situación que afrontan Los Farallones. La principal crítica radica, no en si se hacen o no acciones para mitigar la problemática, sino en el tipo de acciones y la eficiencia y eficacia de estas, ya que estas acciones no han sido del todo exitosas, principalmente por su enfoque netamente policial y coercitivo, y no abordado desde perspectivas más amplias. Ante esto, se hace necesario que se deba de crear una articulación interinstitucional fuerte y que esté alejada de intereses políticos y económicos y se privilegie el bienestar ambiental y social de Los Farallones y sus habitantes, donde las instituciones ambientales del municipio y el departamento, unan esfuerzos y no se excusen en temas de competencias, sino que trabajen en conjunto para tratar de solucionar una problemática a la cual no se le ve una pronto y efectiva solución.

Es importante mencionar que pese a que existe la correlación del problema público en las tres categorías de agenda, esto no significa que la problemática sea solucionada o por lo menos mitigada, dado que esta situación, sigue siendo una de las principales problemáticas ambientales de Los Farallones en la actualidad, la cual se vio agudizada por la llega de la pandemia del Covid-19, puesto que en este periodo de tiempo, las administraciones municipales se centraron en darle solución a otros problemas públicos que por su importancia

y mediatización, captaron la atención y lograron establecerse en la agenda política, dejando a un lado temas como el de la minería ilegal. Sumado a lo expuesto anteriormente, la problemática se agudizó con la llega de población migrante principalmente del sur del país y el país vecino de Venezuela.

Una muestra de ello, es el reportaje realizado por el diario El País, en el mes de octubre del 2021, fecha que se sale del periodo de estudio, pero la cual permite demostrar lo planteado en líneas anteriores y es pertinente nombrar. Este especial destaca una alerta realizada por la gobernación del Valle del Cauca, donde evidencia altos grados de mercurio en los afluentes que nacen en este parque natural, sumado al aumento de la actividad minera en la zona de minas del Socorro y Alto el Buey, como también los nacimientos de los ríos Felidia y Pichindé.

La denuncia adelantada por la Gobernación indica que hay, por lo menos, cinco toneladas de residuos sólidos contaminados con mercurio, producto de la minería ilegal que se presenta en la Parque Nacional Natural Farallones de Cali. Clara Luz Roldán, gobernadora del Valle del Cauca, aseguró que el agua que consumen los habitantes de Cali se ve afectada por esta situación, ya que viene directamente de los Farallones (El País Cali,2021).

Finalmente es pertinente precisar que todos los actores que interactúan en el proceso de correlación son fundamentales para entender el impacto de las acciones del Estado o los gobiernos para enfrentar problemas públicos complejos, dado que estos actores responden a unos intereses, los cuales buscan satisfacer de la mejor manera, teniendo como principal objetivo la mitigación de dicha problemática, por ello, a lo largo de este trabajo de ha tratado de demostrar cómo estos actores son parte fundamental del proceso que transcurren las políticas públicas hasta el momento de su implementación, pero pese a ello, se hace necesario precisar que es fundamental que las instituciones públicas, encargadas del diseño e

implantación de estos instrumentos de planeación, tengan una articulación completa, puesto que la complejidad tan alta de los problemas públicos como la minería ilegal, necesitan que las instituciones competentes unan esfuerzos para buscar soluciones eficientes y efectivas, y no solo acciones que buscan calmar las exigencias de los medios y los ciudadanos, pero que en el fondo no logran su objetivo primordial que es darle una solución definitiva al problema público.

CAPÍTULO 4: CONSIDERACIONES FINALES

El establecimiento de problemáticas ambientales en las diferentes categorías de agenda existentes, no solo las planteadas a lo largo de este trabajo, si no las utilizadas por diferentes autores, los cuales denominan de forma diferente el concepto de agenda, esto dependiendo de sus posturas teóricas y epistemológicas, es un proceso arduo y complejo, donde interactúan diferentes actores políticos, sociales y económicos, por ello, lograr identificar el proceso por el cual las problemáticas públicas, no solo ambientales, sino de cualquier índole, llegan a ser parte de la agendas es fundamental para entender cómo los Estados o subgobiernos responden a los clamores públicos, los cuales, en ocasiones, se constituyen en la única forma que un problema público llegue a ser atendido por el Estado.

Cuando se estudian las diferentes teorías existentes sobre el establecimiento en la agenda de los problemas públicos, se encuentra que existen innumerables puntos de vista sobre lo que es la agenda, como también, que los principales teóricos de las políticas públicas utilizan diferentes conceptos para llamar las tres principales categorías de agenda, pero su definición no cambia mucho de uno a otro, lo que hace simplemente es complejizar más lo que se entiende por agenda. Por ello, a lo largo de esta investigación se buscó aclarar el panorama conceptual sobre lo que se entiende por agenda y sus diferentes variables, utilizando

principalmente las categorías aportadas por McCombs (2004) (mediática, pública y política) entendiendo que, con estas tres categorías, se logra abarcar todo el espectro del estudio de la agenda en el mundo de las políticas públicas.

A pesar de que la obra de McCombs (2004) es pionera y fundamental para el estudio de la teoría de la agenda setting y la entrada en el espectro público de los problemas públicos, en esta obra no se logra identificar claramente la correlación entre las tres categorías de agenda, y no se aborda ampliamente la de agenda política, dejando un vacío teórico en la forma como los problemas públicos hacen la correlación entre las tres categorías y cómo los medios y los ciudadanos influyen en la toma de decisiones de los entes gubernamentales, como también queda un vacío en lo que se entiende por agenda política y cómo los problemas públicos llegan a ser temas objeto de realizar una acción para su control o mitigación. Pese a ello, y a no contar con un trabajo teórico como antecedente, con este trabajo se buscó demostrar cómo los medios y los ciudadanos influyen en la puesta en marcha de planes, programas, proyectos o políticas públicas para hacerle frente a los problemas públicos, especialmente los ambientales en la ciudad de Santiago de Cali, logrando así mostrar el proceso que ha vivido la minería ilegal en Los Farallones de Cali para ser tema de agenda política en la ciudad.

Abordando propiamente las problemáticas ambientales, en este caso, la minería ilegal en Los Farallones de Cali, el proceso de establecimiento en las tres categorías de agenda abordadas, es un proceso complejo, discontinuo y cambiante, dado que aún no existe una conciencia política clara frente al papel que juegan las instituciones estatales en el control y mitigación de esta actividad. Por ello, este trabajo ha buscado comprender y demostrar cómo logró este problema público convertirse en un tema recurrente en la agenda. Se logró identificar que la minería en Los Farallones es un problema que aqueja esta reserva natural desde hace más de

dos décadas, causando un impacto ambiental y social fuerte en esta zona natural, pero solo ha sido abordado y concebido como un problema público donde el Estado debe de intervenir. La entrada en la agenda mediática, se da en el año 2015, gracias a un extenso especial periodístico realizado por el diario El País de Cali, el cual brindó una amplia cobertura a la problemática durante un considerable periodo de tiempo, lo que resultó fundamental para conocer un poco más a fondo la situación que venía viviendo Los Farallones en materia ambiental. Gracias a este especial periodístico, se empieza a brindar una cobertura no continua, pero sí lo suficiente para poner en el ámbito público la situación, logrando que la ciudadanía, se empieza a preocupar por el estado de Los Farallones y la inexistencia del Estado en la zona para hacerle frente al avance de la maquinaria minera. Después de lograr ser tema de los medios y de la ciudadanía, aproximadamente en el año 2017, se empieza a evidenciar la puesta en marcha de acciones por parte de instituciones ambientales, principalmente Parques Nacionales, con ayuda del ejército nacional y la alcaldía de Cali para afrontar el impacto de la actividad minera en los Farallones. Estas acciones se han centrado en la construcción de puestos de control, el establecimiento de actores policiales en las zonas más afectadas y la judicialización de los mineros, dejando a un lado el abordaje desde un punto de vista social, socioeconómico, cultural y hasta ambiental, siendo este uno de los grandes problemas identificados en la investigación, dado que no se logra evidenciar un panorama positivo para Los Farallones, pues a pesar de los avances logrados en los últimos tres años, aun no se logra contener el impacto de esta actividad en la reserva natural más grande del Valle del Cauca.

Dentro de los límites encontrados en el transcurrir de este trabajo de investigación, el principal fue la llegada de la pandemia producida por el Covid-19, lo que dificulta el acceso a archivos, bibliotecas, trabajo de campo y a algunos actores que hubiesen sido

fundamentales para tener un abordaje más amplio de la problemática y su proceso para llegar a ser tema de agenda. Tal vez el principal inconveniente para la realización y exitosa conclusión de esta tesis, fue la negativa de las instituciones como el Dagma y la CVC para la realización de entrevistas a funcionarios que hayan estado inmersos en las acciones institucionales para afrontar la minería en Los Farallones, pues la respuesta siempre fue que ellos no tenían competencia, y el responsable de implementarlas es Parques Nacionales.

Es importante hacer énfasis en la importancia de fortalecer el estudio del proceso de establecimiento en la agenda de los problemas públicos, principalmente los ambientales en Colombia, pues este es un campo de estudio que ha sido poco abordado en el país, ya que no existe un trabajo académico que aborde de manera integral este tema, por lo que se hace necesario seguir profundizando en este campo de estudio, el cual permite articular diferentes disciplinas, como la comunicación, la historia, la sociología y la administración pública, entre otras, en pro de entender la forma como los problemas públicos son visibilizados y como llegan a ser objeto del accionar del Estado, dado que este es un proceso fundamental en el ciclo de las políticas públicas y se está dejando un vacío teórico y epistemológico importante en este campo de estudio.

Finalmente, queda hacer la invitación para que futuros magister en políticas públicas y estudiosos del mundo de la administración pública y el accionar del Estado, se adentren en el estudio del establecimiento en la agenda de los problemas ambientales, esto en razón de que se hace necesario abordar las problemáticas ambientales desde la entrada en la agenda, para analizar si están o no siendo efectivas las acciones que realizan las instituciones estatales y gubernamentales para darle solución a problemas ambientales que día a día aumentan y causan un impacto considerable en los ecosistemas, y desde el mundo de las políticas

públicas se puede aportar en la lucha contra el cambio climático, la deforestación, la minería y los cientos de problemas ambientales que vive la sociedad contemporánea.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio, en: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Edición 3. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1993.
- Álzate M. Romo, G. (2017). *La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 13-35 Universidad Central de Chile Santiago, Chile.
- Alzate Zuluaga, Mary Luz y Romo Morales, Gerardo (2014), “El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas”, en *Opinião Pública*, año 20, núm. 3
- Andréu, Jaime (2012), “La descodificación de la agenda: Un modelo analítico para el conocimiento manifiesto y latente de la agenda pública”, en *Intangible Capital*, año 8, núm. 3.
- Arellano Gault, David (2010), “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas”, en Merino, Mauricio y Cejudo Guillermo [comps.], *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México: Fondo de Cultura Económica, CIDE
- Bardach, E. (2003). *Problemas de la definición en el análisis de políticas en:* Aguilar, L. (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Edición 3. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa México.

- Cárdenas, H. (18 de octubre de 2015). Minería ilegal el cáncer de los farallones de Cali. *El País Cali*.
- Cárdenas, H. 18 de octubre de 2015. Minería ilegal: el cáncer de los farallones. *El País Cali*.
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: el enfoque constructivista*. CIDE Toluca México.
- Charles, E y Cobb,R. (1984). *Formación de agenda: el caso de la política de ancianos*. Policy Sciences Journal, vol no. 1, 1984.
- Chingud, E. (2020) *La minga indígena como mecanismo de acceso a la agenda gubernamental del Estado colombiano*. (Tesis de nivel de grado de maestría) Universidad del Valle, Cali Colombia.
- Cobb, R. y Ch. Elder (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- COBB, R., y Charles D. (1974). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Contraloría, G. (2016). *Informe de los recursos natural del estado 2016*. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
<http://www.andi.com.co/Uploads/17.%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20los%20Recursos%20Naturales%20y%20del%20Ambiente%202016%20-%202017-1.pdf>
- Contreras, J. García Erika (2012). *Inserción de problemas públicos del sector ambiental en la agenda institucional de organizaciones legislativas locales*. Revista de El Colegio de San Luis • Nueva época • año II, número 3 • enero-junio 2012 •

- Córdoba, L. (2014). *Gobernanza y gestión de agua en el municipio de Santiago de Cali*. (Tesis de nivel de grado de maestría) Universidad del Valle, Cali Colombia.
- Corrales, S. (2015) *Las concesiones de agua: una revisión con criterios de equidad y eficiencia*. (Tesis de nivel de grado de maestría) Universidad del Valle, Cali Colombia.
- Defensoría, P. (2015). *La minería sin control: un enfoque desde la vulneración de derechos humanos*. Imprenta Nacional de Colombia.
<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformedeMinerIa2016.pdf>
- Dorantes, Gerardo (2008), “La construcción de la agenda de poder”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año 50, núm. 204
- Downs, A. (1972). *El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología*. En: Aguilar L (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Edición 3. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa México.
- El Tiempo. (16 de diciembre de 2015). Minería ilegal, los cráteres que se devoran a Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/mineria-ilegal-en-colombia-problematICA-ambiental-y-economica/16460194/1/index.html>
- El Tiempo. (29 julio de 2019 2019). Polémica por construcción de puesto de control minero en Farallones. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/puesto-contra-la-mineria-ilegal-de-oro-en-farallones-si-se-hara-394196>.
- Esri. (Sin fecha). Minería ilegal en Colombia: Los impactos socioambientales en el pacífico, producto del abuso de la extracción de minerales. *Esri*. <https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=67a3505583f243d898d12a856d2c9652>

- Falla, N. (2016). *La efectividad de las políticas públicas públicas mineras en Colombia: Análisis de caso aplicado al corregimiento de Zaragoza, Buenaventura - Valle del Cauca*. (Tesis de nivel de grado de maestría) Universidad del Valle, Cali Colombia.
- Gantman, Ernesto (2009), “*Las cuestiones esenciales de la agenda estatal: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Un análisis longitudinal comparativo (1972-2002)*”, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, año 126, núm. 1
- González, L (2013). *La relevancia de los temas ambientales en la agenda periodística: un caso de estudio en Argentina*. Estudos em Jornalismo e Mídia - Vol. 10 N° 1 – Janeiro a Junho de 2013 ISSN 1984-6924.
- González, L (2013). *Medio ambiente y agenda mediática. Oportunidades y barreras para la cobertura periodística de cuestiones ambientales en la prensa local*. Revista Oficios Terrestres nº28
- Hernández Ramos, P. (2017). Consideración teórica sobre la prensa como fuente historiográfica. *Historia Y Comunicación Social*, 22(2), 465-477. <https://doi.org/10.5209/HICS.57855>
- Izasa, M. (2020). *Un análisis de la política pública ambiental basada en enfoque de derechos constitucionales (sentencia t-622/2016)*. (Tesis de nivel de grado de maestría) Universidad del Valle, Cali Colombia.
- Jones, Charles. (1970). *An Intruduction to the Study of Public Policy*, Wadsworth, Belmon.

- Lasswell, Harold, D. (1992) *La orientación hacia políticas públicas*. En Aguilar Villanueva L.F. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Laswell, Harold. (1951) *The Policy Orientation*, en Lerner y Laswell. *The Policy Sciencies*. Stanford University Press.
- Leal Corral, Diego. (2016). Las agendas pública y mediática en México. Estudio preelectoral 2011-2012. *Revista mexicana de opinión pública*, (21), 13-30. Recuperado en 15 de julio de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112016000200013&lng=es&tlng=es.
- Majone, Giandomenico (2006), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.
- Malalala, U. (2013) *Métodos y técnicas de investigación para historiadores y periodistas*. Ceu Ediciones. España.
- Mariscal, Judith (2010), “*Nuevo institucionalismo y regulación*”, en Merino, Mauricio y Cejudo Guillermo [comps.], *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Maya, A. (2011). *Sistemas de indicadores de calidad ambiental urbano-sicau- como base para la definición de la política ambiental en Cali*. (Tesis de nivel de grado de maestría) Universidad del Valle, Cali Colombia.
- McCombs, M. (2004). *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Paidós Buenos Aires Argentina.

- Ministerio de Minas y Energía. (2014). Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia. Boletín Unilibre. Bogotá D.C., Retrieved from <http://190.143.97.130/unilibrebaq/revistas2/index.php/boletinunilibre/article/view/127>
- MinMinas. (2016). *Política Minera de Colombia: Bases para la minería del futuro*. Bogotá, Colombia.
- Montero, A y Mejía, J. (2017). *Narcotráfico y Minería Ilegal como factores disruptivos en el control territorial (Ponencia)*. “Narcotráfico, Control Territorial y Desafíos para las Fuerzas Militares en el Conflicto y en el Posacuerdo” Bogotá, Colombia. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/18/15/299?inline=1>
- Nelson, Bárbara (2018), “*La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños*”, en Aguilar Villanueva, Luis F. [editor], Problemas públicos y agenda de gobierno, México: Porrúa.
- Parques Naturales Nacionales (2021). Informe abordaje integral de la problemática de la minería ilegal en el parque nacional natural Farallones de Cali.
- Parques Naturales Nacionales (28 de octubre de 2019). Realizado operativo contra la minería ilegal en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali. *Parques Naturales*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/realizado-operativo-contra-la-mineria-ilegal-en-el-parque-nacional-natural-farallones-de-cali>.
- Parques, N. (2005). *Plan de manejo 2005-2009: Parque Natural Farallones de Cali*. Cali, Colombia.

- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría del análisis de políticas públicas*. Flacso México.
- Pierre, A. (2007) *La historia de la prensa*.
http://documenta.ftp.catedu.es/Tut_editorial%2001/ampliacion/06_historia%20de%20la%20prensa.pdf
- Plan de desarrollo Cali 2016- 2019. *Cali Progresas Contigo*. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Redacción el País. (29 de octubre de 2019). Minería ilegal ha afectado 700 hectáreas de área protegida en los Farallones. *El País Cali*.
- Redacción, E. (08 de febrero de 2016) Ríos Cali y Aguacatal entre la esperanza y la agonía. *El País Cali*.
- Redacción, E. (14 de mayo de 2015). Minería ilegal está disparada en los Farallones de Cali. *El País Cali*.
- Redacción, E. (15 de abril de 2016). Restringirán acceso al parque los farallones. *El País Cali*
- Redacción, E. (15 de agosto de 2018). Defienden medidas de control para cuidar Farallones. *El País Cali*
- Redacción, E. (24 de marzo de 2016). A la minería hay que ponerle atención triple a. *El País Cali*
- Redacción, E. (Redacción, E.) Planean construir embalse en Pichindé. *El País Cali*.
- Roth Deubel, André Noel. *Políticas Públicas: formulación implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2019.
- Sabatier, P. (1994). *Theories of the Policy Process*, Westview Prees, Boulder.

- Saiz, M y Fuentes J. (1988). *La prensa como fuente histórica*. Dialnet. Enciclopedia de historia de España / Miguel Artola Gallego (dir.), Manuel Pérez Ledesma (col.), Juan Pro (col.), Vol. 7,
- Simon, Herbert. (1947) *Administrative _Behavior: A Study of Decision-Majing procesess in administrative Organization*. The Free Press.
- Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto (2005), “*La formación de la agenda pública*”, en Foro Internacional, año XLV, núm. 4.
- Valencia, Germán (2012), “*Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas*”, en Papel Político, año 17, núm. 2.