

**Política Pública de inclusión de recicladores de oficio en Santiago de
Cali: Potencialidades y desventajas de la herramienta de gestión periodo 2018-2022**

Liliana Alomia Riascos

Director

Dr. Emilio Polo Garrón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2023

Resumen

Este estudio expone las potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Condición de Pobreza de Santiago de Cali en el periodo 2018 – 2022; esta política pública fue adoptada a través del Decreto 0507 de 2017 y orienta el ejercicio de la gestión pública en la ciudad para atender los requerimientos que acoge la Sentencia T-291 de 2009 y Auto A-118 de 2014.

La elaboración de este documento sigue un enfoque metodológico cualitativo, centrado en el análisis documental, que permite identificar la debilidad institucional presente durante el periodo administrativo en el que se formuló la política pública. Del mismo modo, se nota la ausencia de elementos y marcos metodológicos, conceptuales y estructurales en la herramienta de gestión pública, lo que resulta en deficiencias en la implementación de la política pública para los recicladores, derivadas de un diseño equivocado.

La investigación analiza el marco normativo y la política pública en torno a los recicladores. A pesar de reconocimientos legales y avances, se identifican debilidades institucionales y carencias en la formulación de la política. La propuesta concluye en la necesidad de ampliar y fortalecer la política mediante un plan de acción que evalúe y mejore la calidad de vida de los beneficiarios, transformando así la política en un proyecto estatal más efectivo y sólido.

Palabras clave: Gestión pública, Jurisprudencia, Política pública, Recicladores, Plan de mejora.

Abstract

This study presents the strengths and weaknesses of the Public Policy for Informal Recyclers in Poverty Conditions in Santiago de Cali during the period 2018–2022. This public policy was adopted through Decree 0507 of 2017 and guides the exercise of public management in the city to address the requirements outlined in Judgment T-291 of 2009 and Ruling A-118 of 2014.

The development of this document follows a qualitative methodological approach, focused on documentary analysis, allowing the identification of institutional weaknesses present during the administrative period in which the public policy was formulated. Similarly, the absence of elements and methodological, conceptual, and structural frameworks in the public management tool is noted, resulting in deficiencies in the implementation of the public policy for recyclers, stemming from a flawed design.

The research analyzes the regulatory framework and public policy regarding recyclers. Despite legal recognition and progress, institutional weaknesses and deficiencies in policy formulation are identified. The proposal concludes with the need to expand and strengthen the policy through an action plan that assesses and improves the quality of life for beneficiaries, thereby transforming the policy into a more effective and robust state project.

Keywords: Public management, Jurisprudence, Public policy, Recyclers, Improvement

Tabla de Contenido

Introducción.....	9
Antecedentes de la temática	13
Antecedentes del problema de investigación	13
Problema de Investigación	14
Pregunta problema	18
Objetivos	19
Objetivo General.....	19
Objetivos Específicos	19
Justificación	20
Marcos Referenciales	24
Marco Normativo	24
Marco Conceptual:	28
Marco Teórico:	37
Teoría de la Gestión Pública.....	38
Teoría del Desarrollo Sostenible.....	39
Teoría de la Participación Ciudadana.....	40
Teoría de la Justicia Social:	41
Teoría de los Sistemas Complejos:	42
Teoría del Cambio:.....	43
Teoría de la Economía Circular	44
Estado del Arte	45
Metodología: el análisis documental y de contenido	51

	5
Método de investigación.....	52
Técnica de recolección de información	55
Marco teórico como sustento al análisis de la política pública de recicladores de oficio en Santiago de Cali – periodo 2009 – 2017	62
Decreto 0507 de 2017 “Por el cual se da cumplimiento a la Sentencia T-291 de 2009 y Auto A-118 de 2014 y se dictan otras disposiciones”	68
Potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018 – 2022.	75
Propuesta general de un plan de mejora para la Política Pública de Recicladores de Oficio en Cali en el periodo 2018-2022, a partir de la Sentencia T-291, según las potencialidades y desventajas analizadas.	79
Conclusiones.....	82
Referencias Bibliográficas.....	84
Apéndices	90

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Antecedentes normativos – Sentencia T-291 de 2009</i>	24
Tabla 2 <i>Componentes de política pública.</i>	35
Tabla 3 <i>Elementos generales de toda manifestación de política social</i>	36
Tabla 4 <i>Fuentes de información</i>	55
Tabla 5 <i>Ficha de resumen</i>	56
Tabla 6 <i>Documentos objeto de análisis</i>	56
Tabla 7 <i>Actores seleccionados para la entrevista</i>	60
Tabla 8 <i>Diagrama de Hitos Política Pública</i>	67

Lista de figuras

Figura 1. <i>Estructura de la política pública</i>	73
---	----

Introducción

Desde 2010, en Santiago de Cali se implementa una política pública destinada a la población recicladora de oficio que se encuentra en situación de pobreza. Tras siete años desde su implementación, durante la gestión del alcalde Maurice Armitage (2016-2019), en el año 2017 se actualizó la herramienta de gestión pública mediante la promulgación del Decreto 0507. Este decreto, titulado "Por el cual se da cumplimiento a la Sentencia T-291 de 23 de abril de 2009 y Auto A-118 de 6 de mayo de 2014 y se dictan otras disposiciones", se originó como respuesta a la necesidad de ajustar la política a las demandas legales y contextuales. En consecuencia, se adopta la política pública para los recicladores de oficio en situación de pobreza extrema en el Distrito Santiago de Cali.

En esta misma administración, desde el Departamento Administrativo de Planeación en la vigencia 2018 se reorganizó el ejercicio de formulación de políticas públicas, sistematizando los procesos concernientes a las mismas, exigiendo unos mínimos conceptuales, metodológicos y documentales para la adopción de las políticas, entre los cuales se encuentra la elaboración de un documento técnico y un plan de acción con sus correspondientes indicadores de tipo producto.

Tras este proceso de estandarización, el Departamento Administrativo de Planeación inició un proceso de revisión de las políticas públicas ya adoptadas, con la finalidad de realizar el correcto ejercicio de seguimiento, escenario en el cual se ha revisado la política pública de recicladores de oficio en condición de pobreza, y a través del que se ha planteado la posibilidad de actualizar la política en términos metodológicos, conceptuales y estructurales, sobre los cuales el presente documento desea ahondar a partir del ejercicio de análisis, con la finalidad de reconocer la armonización normativa, los antecedentes de la gestión pública en la temática, y la estructura que presenta la política; con el propósito de establecer su situación actual como de

brindar recomendaciones al ejercicio de actualización que en la administración del alcalde Jorge Iván Ospina 2020 – 2023 se espera desarrollar.

Ahora bien, no solo en términos de planeación estratégica se debe abordar la temática, también es necesario reconocer que la población beneficiaria de la política pública presenta constantes demandas e inconformidades sobre el ejercicio de implementación, lo cual puede ser resultado de una errónea formulación y estructuración de la política pública, como de falencias en los ejercicios de articulación y coordinación institucional, lo cual implica la revisión de la política pública.

De igual manera, en términos contextuales el ejercicio enmarca tras un periodo de pandemia, de falencias en términos económicos y sociales, el análisis de una herramienta de gestión que permita reconocer si desde sus contenidos es posible dar respuesta de manera adecuada a la garantía de derechos de la población beneficiaria. Teniendo presente que en el año 2022 la política pública de recicladores de oficio cumple su quinto año de ejecución, abarcando al momento dos periodos administrativos, lo cual enmarca el escenario como viable para los ejercicios de análisis o revisión que ahondan en tipologías de evaluación de tipo planeación y diseño, que es hacia a dónde se orienta este trabajo de grado.

El documento tiene como objetivo analizar las potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018 – 2022. Para su abordaje, se tendrá en cuenta el marco normativo que antecede el decreto que adopta la actual política pública, como el decreto en sí en términos de su contenido metodológico y estructural, desde el área de la gestión y las políticas públicas.

El abordaje de este estudio presenta en su primer capítulo los antecedentes temáticos, a partir de los cuales se plantea el problema de investigación y se estructura la pregunta problema, con los correspondientes objetivos que abarca el ejercicio investigativo, terminando el aparte con la justificación sobre el desarrollo temático.

El segundo capítulo, describe los marcos referenciales tenidos en cuenta para el abordaje del objeto de estudio, referenciándose una revisión normativa inicial sobre la temática, así como un marco conceptual que aborda los conceptos de política pública, puntualmente la política social; para dar cierre al capítulo con el estado del arte, donde se identificaron alrededor de quince documentos que abordan temáticas similares. A su vez, en el siguiente capítulo se encuentra el marco metodológico, en el cual se especifica que el objeto de estudio se analiza desde el método cualitativo, enfocado en las técnicas de análisis documental y de contenido.

A partir del capítulo cuarto se inicia la presentación de los resultados, en este aparte se referencia una primera revisión de las normas orientadoras que abarcan el periodo 2009 – 2017, en el cual se desarrolla la primera versión de la política, el abordaje de la sentencia y es la antesala al Decreto 0507 de 2017. Este último es analizado en el capítulo quinto, en el cual se revisa su desarrollo estructural como política pública y el contenido de este en relación con su ejercicio de ejecución.

Continuando, el capítulo sexto plantea las potencialidades y desventajas que el Decreto 0507 de 2017, la política pública de recicladores de oficio en condición de pobreza como tal presenta en su desarrollo. Terminando el ejercicio investigativo con las correspondientes conclusiones.

Finalmente, el ultimo capitulo, presenta una propuesta reflexiva de un plan de mejora para la Política Pública de Recicladores de Oficio en Cali en el periodo 2018-2022, a partir de la Sentencia T-291, según las potencialidades y desventajas analizadas.

Antecedentes de la temática

El presente capítulo permite un estudio introductorio de la temática, presentando para esto los antecedentes del problema de investigación, los objetivos del documento, y la justificación de su abordaje. Esto con la finalidad de dar cuenta sobre la existencia del objeto de estudio y la linealidad que presenta el abordaje de este en el marco del escrito desarrollado.

La política pública de inclusión de recicladores de oficio en condición de pobreza de Santiago de Cali deviene de la búsqueda de la garantía de derechos de recicladores del antiguo Navarro, los cuales dadas las acciones ejercidas por la administración llegaron a presentar las consecuencias de acciones con daño, las cuales conllevaron a que, desde la institucionalidad superior, en este caso la Corte Constitucional, se emitirán lineamientos de política para el abordaje de la temática.

Antecedentes del problema de investigación

En términos de política pública, Santiago de Cali desde el año 2006 ha tenido desarrollos normativos, y en el caso de la temática desde el año 2010 se tienen referencias administrativas de política pública en la ciudad. Como tal, a partir de la Sentencia T-291 de 2009 se ampararon los derechos fundamentales a la salud, educación, vivienda digna y alimentación de lo recicladores de oficio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2017), empero, el desarrollo de esto se debió articular a la construcción e implementación de una política pública, como a través de los diferentes planes de desarrollo que permitieran el desarrollo de proyectos que configuraran la ejecución de la política.

El antecedente principal de esta temática se encuentra consignado en el Decreto 0507 de 2017, toda vez que especifica la existencia del Decreto 0133 de 2010 que adoptó la primera política pública, como el Auto de seguimiento A-118 de 2014 que especificó que dicho decreto no

se encontraba ajustado a los términos expuestos en la Sentencia T-291 de 2009 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2017).

Durante el periodo administrativo en el cual se adoptó la política pública a través del Decreto 0507 de 2017, el plan de desarrollo del alcalde Armitage, “Cali progresa contigo” integró acciones correspondientes a la política en mención a partir del eje segundo “Cali amable y sostenible”, en el componente “Gestión Eficiente para la Prestación de los Servicios Públicos”, y su programa 2.6.2. Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, con sus correspondientes indicadores (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016).

Así mismo, en la administración actual se enmarca como antecedente el plan de desarrollo “Cali unida por la vida”, en el cual se referencia con relación a la población recicladora de oficio y la política pública en mención, el programa 301001 Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, que como expresa “se orienta hacia la Gestión Integral de Residuos Sólidos en procura de la recuperación, transporte y tratamiento diferenciado de los mismos, enfrentando la mitigación de los impactos negativos ocasionados por su mala disposición en el marco de la Sentencia T-291 del 2009 y el Decreto 0507 del 2017” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2020: 172).

Problema de Investigación

En Santiago de Cali desde el año 2010 se presenta un marco de política pública para la inclusión de recicladores de oficio, empero, en el año 2017 se realizó un ejercicio de actualización de la política pública a través del Decreto 0507; este escenario permite concebir como expresaba Guerrero (2010: 79) como la administración pública individualiza la universalidad del Estado en las particularidades de la sociedad, desarrollando así acciones específicas para la población beneficiaria de la política.

La política pública objeto de estudio deviene no de demandas sociales escuchadas por la administración local, sino de ejercicios de corte jurisprudencial, a partir de los cuales desde la Corte Constitucional se ha generado orientaciones de política pública. De esta manera, bajo el influjo de la Corte, se diseñan políticas con enfoque de derechos humanos, que se orientan al desarrollo de herramientas con contenido de derechos hacia y para con las poblaciones beneficiarias (Celis, 2019: 22).

En sí, la actual política describe como problemática central la ausencia de inclusión de los recicladores de oficio en pobreza como empresarios de la economía formal del aseo en el aprovechamiento de los residuos sólidos reciclables (Alcaldía de Cali, 2017); para lo cual generó una estructura centrada en cinco (5) objetivos específicos, de los cuales devienen una serie de estrategias, programas y actividades, que buscan garantizar la mejora en la calidad de vida de los beneficiarios.

Ahora, en este documento se concibe la política pública como las respuestas técnicas de los entes administrativos para solucionar problemáticas sociales (Díaz, 2021: 23), por lo que la política objeto de análisis debe contener un marco metodológico y técnico pertinente, el cual se revisara en el proceso de estudio.

El análisis a este ejercicio proviene en primera instancia de la importancia que tiene la política al ser orientada hacia una población vulnerable, tanto social como económicamente; así mismo, al tener al año 2022 cinco años de ejecución de la política, y ser un ejercicio de actualización de la política del año 2010.

En tercer lugar, analizar este ejercicio permite concebir si las disposiciones de la Sentencia T-291 de 2009 y el Auto A-118 de 2014 fueron concebidas en su totalidad, y/o de manera adecuada en el contenido del decreto que aprueba la política pública.

Para introducirnos en la temática que hace referencia a los obstáculos y problemas a los cuales se encuentran las organizaciones de Recicladores de oficio de Santiago de Cali, nos centraremos en tres ejes temáticos puntuales, el primero que tiene que ver con el aspecto económico y el reconocimiento e inclusión, el segundo referente a las limitaciones e inconvenientes presentados en lo concerniente a las fases de formalización establecidas dentro del decreto 0596 de 2016 y tercero y último eje que hace referencia a los riesgos biológicos a los cuales se enfrentan por la exposición constante y directa.

Para nadie es un secreto que quienes perciben el mayor beneficio derivado de la actividad de aprovechamiento de los residuos sólidos, son aquellas personas que se dedican a administrar las organizaciones, aquellos que gerencian o que han aportado el capital de constitución de las mismas, dejando relegados en la mayoría de los casos al reciclador de a pie, que es la persona que pasa largas horas del día, dedicándose a recolecta, separar y luego a almacenar los residuos aprovechables con la finalidad de generar un recurso a través de la comercialización, venta o la tarifa. Esta es una realidad a la cual se enfrentan más del 90% de los Recicladores de la ciudad y que es manifestado cada vez que se conversan con ellos, pero que a pesar de los esfuerzos institucionales que buscan promover la equidad y la igualdad para ellos, se convierte en un flagelo incontrolable y en una conducta repetitiva por aquellos que se lucran del esfuerzo de los Recicladores sin reconocerles lo que ellos realmente merecen.

Estás tipo de acciones no representan a la población recicladora, por el contrario, los desconocen y los aíslan de la verdadera inclusión que deberían de tener dentro de la prestación del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento.

De otro lado es pertinente manifestar, que si bien el gobierno nacional con la entrada en vigencia y promulgación del decreto 0596 de 2016, quiso crear una herramienta jurídica que le permitiera a los Recicladores de oficio, pasar de la informalidad a la formalidad y que, a través de las fases de progresividad establecidas en el mismo, los recicladores fueran evolucionando sistemáticamente, hasta al alcanzar el objetivo que es el de convertirlos en empresarios. Pero la realidad es que los requisitos y requerimientos establecidos en cada una de las fases de progresividad, se han convertido para algunas organizaciones en un gran problema, puesto que en su gran mayoría no pose el concepto de uso del suelo emitido por el departamento administrativo de planeación, el cual les permita desarrollar la actividad del reciclaje y de esta manera poder operar dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico. Este impedimento ha generado mucho atraso en los procesos al igual que inconformidades, pero es necesario mencionar que si bien las organizaciones no poseen el mismo porque en la actualidad en Santiago de Cali las zonas definidas para realizar la actividad son escasas, también se ha presentado un vacío por parte de la administración al no realizar la actualización del plan de ordenamiento territorial, puesto que el que se encuentra vigente en la actualidad es del año 2014 y a la fecha ya tendríamos que contar con uno nuevo.

En suma, se precisa que la informalidad con la cual la gran mayoría de los Recicladores de Santiago de Cali realizan la actividad de aprovechamiento, ha generado un riesgo biológico alto, toda vez que en su gran mayoría no cuentan con los elementos necesarios para realizar sus labores de una forma más segura, ya estos en su gran mayoría realizan la separación manualmente,

escogen el material sin las protecciones mínimas, y se enfrentan a largas exposiciones durante el día. Esta problemática se constituye en un problema de salubridad que afecta directamente a toda esta población.

Dejando de lado los considerandos por los cuales es pertinente realizar este ejercicio, se debe destacar que esta política siendo una orientación jurisprudencial, también responde a las necesidades y problemáticas generadas tras el cierre del basuro localizado en el corregimiento de Navarro en el año 2008, por lo que han transcurrido catorce (14) años en los cuales es pertinente reconocer como pregunta problema la temática abordada.

Pregunta problema

¿Es posible establecer las potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018-2022 y plantear una propuesta reflexiva de mejora para la misma?

Objetivos

Objetivo General

Analizar las potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018 – 2022 y plantear una propuesta reflexiva de mejora para la misma.

Objetivos Específicos

Desarrollar un marco teórico que dé sustento al análisis de la Política Pública de Recicladores de Oficio en Santiago de Cali en el presente trabajo.

Analizar el Decreto 0507 de 2017 “Por el cual se da cumplimiento a la Sentencia T-291 de 2009 y Auto A-118 de 2014 y se dictan otras disposiciones”.

Determinar las potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018 – 2022.

Proponer un plan de mejora para la Política Pública de Recicladores de Oficio en Cali en el periodo 2018-2022, a partir de la Sentencia T-291, según las potencialidades y desventajas analizadas.

Justificación

La pertinencia de analizar las potencialidades y desventajas de la política pública de inclusión de recicladores de oficio deviene de la necesidad de conocer el desarrollo de los ejercicios de gestión pública en Santiago de Cali, especialmente al surgir de actos jurisprudenciales, lo cual implica orientaciones de formulación específicas.

Del mismo modo, el desarrollo de este documento se enmarca en ampliar los conocimientos sobre la gestión, las políticas públicas y los ejercicios de gobierno, por lo cual el análisis de la herramienta de gestión permitirá no solo ampliar conocimientos para estudiantes y académicos sino también generar insumos para mejorar los procesos de gestión pública en el ente territorial.

El desarrollo de esta temática es conveniente dado que la política pública en la vigencia 2022 cumple cinco (5) años de implementación, por lo cual es pertinente analizar su contenido, sus antecedentes, la normatividad que la orienta, para así reconocer si desde su ejercicio de formulación ha tenido coherencia para responder al escenario de ejecución.

De esta manera, el presente documento busca contribuir a la generación de conocimiento tanto a nivel académico como técnico, incidiendo en áreas concernientes a la administración, la ciencia política, y la planeación; así como buscando mejorar los ejercicios de formulación de políticas públicas a través de las correspondientes recomendaciones.

Es de mucha importancia y relevancia promover el oficio del reciclaje y la actividad de aprovechamiento, toda vez que el incremento exponencial de las industrias en el mundo, han propiciado efectos devastadores al medio ambiente, lo anterior sumado a las altas temperaturas experimentadas en los últimos años debido al aumento exponencial de las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, han puesto en peligro la salud de las diversas sociedades, al

producirse lluvias ácidas, y alteraciones en el clima, afectando nuestras condiciones óptimas de vida. Las emisiones de CO₂ y la alteración del oxígeno que respiramos, han derivado en un sin número de enfermedades respiratorias que se proliferan al rededor del mundo y que se esparcen rápidamente afectando a grandes conglomerados de seres humanos. Por lo anterior el reciclaje se convierte en una excelente alternativa para mitigar el impacto y los efectos generados por la cantidad de residuos sólidos, que son arrojados en las fuentes hídricas y las grandes cantidades de desechos que colmatan las ciudades de montañas de basuras, degradación del medio ambiente. De allí la importancia de darles un segundo uso y una segunda vida útil a los residuos sólidos producidos por la población mundial, ayudando a prolongar la vida humana y a conservar el medio ambiente en el cual vivimos.

En países altamente industrializados como es el caso de Japón y China, han apostado al reciclaje como una forma de desarrollo sostenible, ya que al implementar el aprovechamiento del 70% de los residuos que generan, crean una alternativa muy amigable con el medio ambiente y contrarrestan los impactos generados por las emisiones de las industrias.

Promoviendo de esta forma la creación de un ciclo de producción y consumo sostenible, que crea un equilibrio en el planeta, reduciendo los desechos, reutilizándolos y reciclándolos.

Actualmente, debido a la falta de educación ambiental, el crecimiento exponencial de la población y la falta de conciencia cultural sobre el reciclaje, la contaminación ambiental es grave en toda la ciudad de Santiago Cali, hoy se han convertido no sólo en un problema de la ciudad, sino también un problema mundial. La cada vez mayor generación de residuos sólidos municipales y su impacto en el deterioro de la salud de los caleños ha hecho sonar la alarma para que el gobierno central busque soluciones que a través de los medios puedan evitar que este

fenómeno suceda. De esta forma se insta a las organizaciones profesionales de recicladores a implementar un control, gestión y tratamiento efectivo de estos residuos.

Cabe señalar que, los recicladores profesionales en Santiago Cali son actores importantes en la mitigación del impacto ambiental de la disposición inadecuada de residuos sólidos, y también se han convertido en una alternativa líder en el cambio de perspectiva de la comunidad sobre el manejo y disposición de residuos; es decir, residuos que ya no son vistos como residuos, pero pasan a ser vistos como insumos y materias primas que pueden reincorporarse a las cadenas productivas en el marco de una economía circular.

De acuerdo con lo dispuesto anteriormente, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Santiago Cali (UAESP) viene trabajando intensamente en conjunto con las organizaciones profesionales de recicladores para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Especial número 0516 de 2016, en el que el organismo sus funciones son desarrollar estrategias para el manejo integral de los residuos sólidos, Planificar y planificar, implementar un plan integral de aprovechamiento de los residuos domésticos, implementar el control de los residuos domésticos, e implementar la construcción de infraestructura domiciliaria. Plan integral de aprovechamiento de residuos sólidos.

Se brinda apoyo continuo a los recicladores profesionales de Santiago de Cali en el desarrollo de las funciones y competencias asignadas a las actividades de aprovechamiento, de acuerdo con las etapas progresivas establecidas en el proceso de formalización. Los recicladores se organizan en empresas proveedoras de servicios de limpieza en eventos de reciclaje.

Para el 2023, las 23 Organizaciones de Recicladores de Oficio registradas y en procesos (de acuerdo a la información obtenida el día 22 de septiembre de 2023, durante la visita de investigación realizada en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales

de Cali – UAESP) de Formalización de acuerdo con el decreto 596 de 2016, que se encuentran reconocidas por la UAESP y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, tienen 31 bodegas en operación.

Tabla 1

Bodegas de Clasificación y Aprovechamiento de las ORO Reconocidas por la UAESP.

Ítems	Razón Social	Sigla	Dirección De Eca (Bodega)
1	Asociación De Bodegueros Del Sur	Asobosur	Calle 1c # 71- 63 B/ Lourdes
2	Asociación Mutua De Recuperadores Del Medio Ambiente	Rema	Calle 35 # 4 - 17 / El Porvenir Carrera 11 B # 16-30 Calle 17 # 11b-02
3	Asociación De Comerciantes De Materiales Reciclables De Siloé	Asodecores	Carrera 23 # 58-30 B/ El Trébol Calle 1a # 53-120 B/ Lido
4	Asociación Tecni Ambientales	Astecam	Calle 2 Oeste # 70-13 Barrio Lourdes
5	Fundación Recicla Vida Integral	Furvin	Carrera 11b # 20 – 33 B/ Sucre Calle 31 # 2-64 B/ Santander
6	Asociación De Comerciantes Y Bodegueros De La Zona Centro Del Municipio De Santiago De Cali	Asoboce	Carrera 2c # 30-09 B/ Santander
7	Fundación Ser Ambiental	Ser Ambiental	Carrera 7 H # 73 -10
8	Fundación Ciclos Valle Fundación Ciclos Valle	Ciclos	Calle 19 # 13 – 40 B/ Sucre Transversal 29 # 17c - 50 Calle 31 # 2-24 B/ Santander
9	Fundación Fric	Fric	Carrera 28d # 72i-01 / Comuneros 2 Carrera 24f # 86-146 / Alirio Mora
10	Asociación Mujeres Y Recicladores	Amure	Carrera 12 # 10-122 B/ San Bosco
11	Asociación De Recicladores De La Comuna 20	Arco 20	Calle 1 # 52 - 00 B/ Lido
12	Asociación Recuperadores Comuna 22	Arac 22	Calle 1a # 53-120 B/ El Lido
13	Asociación De Trabajadores De Reciclaje El Triunfo	Asotriunfo	Calle 79a # 26 G3-75 B/ Los Naranjos
14	Buen Futuro	Buen Futuro	Carrera 8 # 76-93 B/ Alfonso López
15	Ecoinnovando	Ecoinnovando	Calle 83 # 28e6 -58 B/ Mojica

Fuente. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

Nota. Se describe tabla de bodegas de Clasificación y Aprovechamiento de las ORO reconocidas por la UAESP Cali.

Marcos Referenciales

Este apartado presenta el desarrollo del marco normativo, como ejercicio base para reconocer el abordaje de la temática a nivel jurídico y jurisprudencial, toda vez que, desde este último ámbito deviene el desarrollo de la política pública, así mismo, este aparte se permite desarrollar el marco conceptual, en el cual se especifica que se entiende desde el ámbito académico como una política pública, específicamente como una política social; de igual modo, para finalizar el capítulo se referencia un estado de la literatura, que permite concebir el abordaje del objeto de análisis desde otras perspectivas.

Marco Normativo

El desarrollo de la política pública de recicladores de oficio en condición de pobreza en Santiago de Cali parte del abordaje de la Sentencia T-291 de 2009, por lo cual es pertinente referenciar que al momento del desarrollo jurisprudencial la normatividad base para su armonización era:

Tabla 2.*Antecedentes normativos – Sentencia T-291 de 2009*

Normatividad	Consideraciones
Constitución Política	Título XII, Capítulo 5, artículo 365 a 370, que define la finalidad social del Estado y de los servicios públicos.
Decreto 879 de 1998	Se reglamentan disposiciones sobre ordenamiento territorial
Políticas de Gestión Integral de Residuos Sólidos y de Producción Más Limpia	Expedidas en el año 1998 por el Ministerio de Medio Ambiente
Resolución Número 415 de 1998 – Ministerio del Medio Ambiente	Establecen Casos en los cuales se permite la combustión de los aceites de desechos y las condiciones técnicas para el proceso.
Ley 511 de 1999	Establece día nacional del reciclador y del reciclaje
Resolución Número 1096 de 2000 – Ministerio de Desarrollo Económico	Reglamento Técnico del Sector Agua Potables y Saneamiento Básico, RAS
Ley 632 de 2000	Modifica parcialmente leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 186 de 1996
Decreto 2676 de 2000	Reglamenta el manejo integral de residuos hospitalarios
Ley 689 de 2001	Modifica parcialmente la ley 142 de 1994

Resolución 201 de 2001	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
Resolución 151 de 2001	Regulación Integral de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Decreto 891 de 2002	Reglamenta el artículo 9 de la ley 632 de 2000
Decreto 1713 de 2002	Título VII Sistema de aprovechamiento de Residuos Sólidos Municipales
Resoluciones 233 de 2002 y 247 de 2003	Opción tarifaria para multiusuarios de servicio de aseo
Resolución 236 de 2002	Establece metodología para realizar aforos a multiusuario
Resolución 058 de 2002	Normas y límites máximos permisibles de emisión para incineradores y hornos crematorios de residuos sólidos y líquidos
Decreto 1140 de 2003	Modifica parcialmente el decreto 1713 de 2002
Decreto 1505 de 2003	
Resolución 1045 de 2003	Adopta la metodología para la elaboración de PGIRS
Resolución 477 de 2004	Modifica la resolución 1045 de 2003 en cuanto a los plazos de ejecución de los PGIRS
Decreto 4002 de 2004	Reglamenta artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997

Decreto 8338 de 2005	Modifica Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos
Decreto 1220 de 2005	Reglamenta título VIII de la ley 99 de 1993 sobr licencias ambientales

Fuente. Decreto 0507 de 2017, página 16 – 20

Nota. Se describe tabla de antecedentes normativos – Sentencia T-291 de 2009

Ahora, el desarrollo del decreto 0507 de 2017 conlleva por ende a revisar la normatividad existente entre el periodo 2009 – 2017, para lo cual en el aparte sexto del documento se desarrollará dicha revisión, teniendo presente que dicha normatividad permite reconocer que otros elementos normativos debían armonizarse en el marco de la política pública de recicladores de oficio adoptada durante la administración de Maurice Armitage.

Marco Conceptual

Las Políticas públicas y la Política Social

La legitimidad de la actuación de los poderes públicos en la actualidad radica más en su capacidad para abordar las demandas de los sectores involucrados en sus áreas de acción que en su legitimidad teórica ideológica o constitucional (Subirats, 1992, p. 10). Esta cita destaca la relevancia de entender el contexto y la implementación de políticas públicas, especialmente en el caso de la población vulnerable, que busca cada vez más acciones concretas del Estado para mejorar su calidad de vida.

En el ámbito académico, el estudio sobre la implementación de políticas públicas ha sido un campo de reciente exploración, según lo señalado por varios autores, incluyendo a Subirats, quien sostiene que "lo primero que podemos constatar al abordar el estudio de la puesta en práctica de las políticas públicas es lo reciente de su aparición en la literatura especializada" (Subirats, 1992, p. 101). Parece ser que los estudios previos se enfocaban principalmente en la formulación de políticas públicas, relegando la implementación como un tema de menor importancia, basándose en la suposición de que una buena formulación garantizaría una implementación adecuada.

Un hito importante en la investigación de la "implementation research" fue el trabajo realizado por Wildavsky y Pressman en 1978, titulado "Implementation", que describía cómo las grandes expectativas de Washington se desmoronaban en Oakland, y por qué era sorprendente que los programas federales pudieran funcionar aunque fuera un poco. Aunque se referían a un programa de ayuda federal en Oakland, lo crucial de sus reflexiones no fue solo la constatación de un fracaso, sino la necesidad de abordar el problema de la implementación de políticas públicas de manera específica, separándolo de la fase de toma de decisiones (Subirats, 1992, p. 102).

Políticas Públicas para la inclusión de los Recicladores de Oficio

Hasta el momento, se han resaltado las perspectivas de diversos autores en relación con la implementación de políticas públicas y sus enfoques. Sin embargo, tiene la misma importancia recopilar antecedentes sobre las políticas públicas dirigidas a la inclusión social de poblaciones vulnerables, específicamente de los recicladores, para los fines de esta investigación. Se observa escasa literatura al respecto; no obstante, en el proceso de búsqueda, se encontraron documentos provenientes de organizaciones centradas en el tema del reciclaje, así como informes de administraciones municipales relacionados con el servicio público de gestión y recopilación de residuos sólidos. A partir de esto, se puede inferir que la población de recicladores ha sido reconocida en el ámbito de las políticas públicas debido a la naturaleza de su labor.

Recicladores en América Latina

Aunque la población de recicladores se considera flotante y no se cuenta con estimaciones precisas, los datos recopilados en la última Evaluación Regional indican que en la región existen más de 200,000 familias (aproximadamente 500,000 personas) que se dedican de manera informal a la recolección, separación y comercialización de residuos. Otras fuentes sugieren que el número de recicladores en América Latina y el Caribe (ALC) es considerablemente mayor, llegando a aproximadamente 3.8 millones de personas. La mayoría de los recicladores llevan a cabo sus actividades en condiciones sanitarias precarias, enfrentan una alta inestabilidad laboral, carecen de seguridad ocupacional y no tienen vínculos con el sistema de protección social. En pocos casos, están integrados al sistema formal de gestión de residuos sólidos municipales (RSM). Sus jornadas laborales son generalmente extensas y, para la recolección, suelen depender de rudimentarios medios de trabajo, a menudo vinculados a intermediarios que establecen los precios de los materiales y las formas de pago (Sturzenegger & Terraza, 2010).

En todas las ciudades mencionadas, los recicladores obtienen los materiales con los que trabajan de diversas fuentes, como vertederos a cielo abierto o rellenos controlados, la vía pública recogiendo materiales encontrados en las calles o directamente de las fuentes de generación de residuos como parte de programas de recolección selectiva. En América Latina y el Caribe, es común que todo el grupo familiar participe activamente en las labores de reciclaje informal, tanto en vertederos a cielo abierto como en las calles. La presencia de mujeres y niños es frecuente, colaborando en la segregación de materiales. Según la última Evaluación Regional, al menos un tercio de los recicladores son mujeres, siendo este fenómeno especialmente notable en países como Belice, Chile, Perú, Guatemala, República Dominicana, Honduras y Guyana. También es común ver a menores desempeñando tareas de segregación junto con sus madres, lo que explica que este grupo etario represente el 42% de la población de recicladores.

De acuerdo con el Estudio sobre las Dinámicas Organizacionales de los Recicladores en América Latina realizado por el BID en 2010, las diversas clasificaciones de los recicladores proporcionan una visión más completa de la diversidad de situaciones en las que se encuentran. Una de las clasificaciones fundamentales se refiere al entorno laboral, distinguiendo entre aquellos que llevan a cabo sus tareas en sitios de disposición final y aquellos que trabajan en la vía pública. Esta distinción es crucial, ya que implica condiciones laborales y desafíos específicos para cada grupo.

Otra clasificación significativa está relacionada con el nivel de dedicación a la actividad de reciclaje. En este sentido, se distingue entre los recicladores ocasionales, quienes realizan la recolección de manera oportunista según sus necesidades y circunstancias particulares, compartiendo esta labor con otras actividades, y los recicladores de oficio, quienes reconocen el

reciclaje como su actividad principal y permanente de trabajo. Esta distinción resalta la diversidad de formas en las que los recicladores se involucran en su labor, desde aquellos que lo ven como una actividad complementaria hasta aquellos para quienes es una ocupación central en sus vidas.

La categorización basada en el nivel de organización es otro aspecto relevante, diferenciando entre recicladores no organizados y recicladores organizados. La pertenencia a una organización, ya sea cooperativa, gremio o asociación, se convierte en un factor crucial que afecta las condiciones laborales y las oportunidades para los recicladores. Esta clasificación destaca la importancia de la colaboración y la unión entre los recicladores para mejorar sus condiciones y aumentar su impacto en la gestión de residuos.

Hasta hace aproximadamente treinta años, la presencia de organizaciones de recicladores en América Latina y el Caribe era limitada. Sin embargo, a partir de la década de 1980, se observó un notable crecimiento en la formación de cooperativas y otras formas de asociación, especialmente en países como Brasil y Colombia. En la actualidad, la región cuenta con alrededor de 1,000 organizaciones de recicladores, superando en número a cualquier otra región del mundo. Esta expansión refleja el reconocimiento creciente de la importancia de la organización para mejorar las condiciones laborales y crear oportunidades para los recicladores.

Los beneficios para los recicladores vinculados a formas organizativas son diversos y significativos. Estos beneficios se derivan principalmente de mayores volúmenes de venta, una menor dependencia de intermediarios y mayores posibilidades de agregar valor a los materiales. La formalización legal de estas organizaciones también les otorga la capacidad de establecer contratos con gobiernos locales, facilitando así su integración en el sistema formal de gestión de residuos sólidos municipales (RSM). Además, les proporciona acceso a acuerdos con

organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, abriendo oportunidades para obtener financiamiento y recursos que fortalecen su labor y su impacto en la comunidad (Sturzenegger & Terraza, 2010, p. 15). En resumen, la clasificación y organización de los recicladores desempeñan un papel crucial en su bienestar laboral y en su capacidad para influir positivamente en la gestión de residuos en América Latina y el Caribe.

Recicladores Informales en Colombia

En un análisis detallado realizado en 2014 por la red de ciudades "Como vamos", con respaldo financiero de la fundación avina y la fundación corona, se identifican y describen tres períodos históricos que trazan la evolución de la situación de los recicladores informales en Colombia dentro del contexto de la cadena de reciclaje. Cada una de estas fases revela aspectos clave que han influido en la realidad de los recicladores en el país.

La primera etapa, que abarca desde las décadas de 1970 y 1980 hasta la constituyente en 1991, marca un periodo inicial en el cual se gestaban las condiciones y dinámicas que influirían en el trabajo de los recicladores. Durante esta fase, se establecieron ciertos cimientos que aún perduran y han dejado una huella en la situación actual de los recicladores en Colombia.

El segundo periodo, que se extiende desde la constituyente hasta el año 2003, cuando se celebra el Congreso Nacional de Reciclaje en Manizales, evidencia un momento crucial en el reconocimiento y la atención a la labor de los recicladores. La constituyente en 1991 marcó un cambio significativo en el panorama legal y social, y el Congreso Nacional de Reciclaje en 2003 fue un hito importante que contribuyó a la visibilización y valoración del trabajo de los recicladores en el país.

La tercera fase abarca desde 2003 hasta el presente, representando un periodo en el cual se han implementado diversas iniciativas y políticas que buscan mejorar las condiciones y reconocer los derechos de los recicladores informales en Colombia. Durante este tiempo, se han llevado a cabo acciones específicas que han buscado integrar a estos trabajadores en un marco legal más sólido y proporcionarles mejores condiciones laborales y de vida.

Estos tres períodos históricos proporcionan un contexto detallado para entender la trayectoria de los recicladores informales en Colombia, destacando los hitos clave, cambios legislativos y movimientos sociales que han configurado su realidad a lo largo del tiempo. Este análisis histórico es esencial para comprender el presente y guiar futuras acciones y políticas en beneficio de esta importante comunidad laboral.

Dicho esto, las políticas públicas tienden a asociarse con acciones que devienen del Estado, y que buscan dar respuesta a situaciones problemáticas, por esto se considera que se materializan en dispositivos tangibles que tienden a regular un sector social o actividades específicas (Massardier, 2003: 1 En Fontaine, 2015: 25), pero estas pueden ser elaboradas por diversos tipos de actores.

En la elaboración de políticas públicas no solo el Estado, la administración pública es un actor primordial, los beneficiarios, los sectores privados, la academia también son agentes fundamentales en el desarrollo de la gestión pública; así como actores de orden judicial, como el caso de la Corte Constitucional. Esta última en los últimos años se ha convertido en un actor principal en la agenda de políticas, llegando a incidir en la judicialización de la política como Vallinder (1994, En Sanabria y Rubaii, 2022: 107) referencia la tendencia.

La judicialización de la política es pertinente referenciarla, dado que la Política pública de recicladores de oficio, que es objeto de estudio en este documento, ingresa en la agenda pública en Santiago de Cali a partir del desarrollo jurisprudencial. Por lo cual, al momento de revisar el contenido de esta política se debe tener presente que su desarrollo parte de un ejercicio normativo, de revisión de cumplimiento de la garantía de derechos para grupos poblacionales, en este caso los recicladores de oficio en condición de pobreza.

No obstante, el análisis de políticas públicas implica reconocer a esta como objeto de estudio, variable dependiente, que puede ser afectada por acontecimientos y coyunturas sectoriales y sociales, como por comportamientos individuales y colectivos (Grau Creus, 2002; Méndez, 2010a; Medellín, 2004; En: Fontaine, 2015: 28). Este objeto de estudio puede ser observado desde tres dimensiones analíticas: conceptual, sustantiva y operativa.

Este documento, dado el alcance del análisis, se centrará en las dimensiones conceptual y sustantiva, la primera de éstas referencia una dimensión simbólica, en la medida que busca la construcción de discursos que permitan visibilizar demandas de los distintos actores, en función de la construcción de aquello que se considera socialmente problemático u objeto de transformación. En este proceso aparecen una serie de marcos normativos, valorativos, cognitivos e incluso sistema de creencias que, en su conjunto conformarán lo que se conoce como la agenda pública, ... (Roth (Ed.), 2013: 179).

Esta dimensión es pertinente para el análisis porque permite reconocer las demandas que desde los diversos actores se encuentran en el contenido de la política, especialmente partiendo del desarrollo jurisprudencial; ahora, en la dimensión sustantiva se puede observar el proceso de toma de decisiones y de formulación de una política pública; donde entran en juego distintos intereses que buscan ser concertados y negociados, a fin de vislumbrar que decisiones

jurídicamente entran en la agenda de gobierno (Roth (Ed.), 2013: 179). Sumado a estas dimensiones, en el análisis de la política es pertinente reconocer los componentes institucionales, legales y operativos (Tabla 3).

Tabla 3.

Componentes de política pública.

Institucional	Legal	Operativo
Hace referencia a todo sustento organizacional que moviliza recursos humanos, técnicos e institucionales indispensables en todo el ciclo de la política pública.	Hace referencia al sustento normativo en sus distintos ámbitos territoriales – internacional, nacional, regional y local –.	Hace referencia a las intervenciones concretas que se agenciarán desde organismos públicos o privados, a fin de resolver las situaciones socialmente problemáticas o llevarlas a niveles manejables; en este caso entiéndase los planes, programas, proyectos que han sido diseñados para favorecer a los distintos grupos de interés de la política pública.

Fuente. Roth (Ed.) (2013: 179).

Nota. Se describe componentes de política pública

Finalmente, para el análisis de la política como objeto de estudio es pertinente centrar la mirada en la tipología de política social, la cual como expresa Atria (2005: 55) son a) conjuntos articulados y temporalizados de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, b) explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.

Ahora, como expresan Fernández y Caravaca (2011: 6) toda política social debe subrayar como elementos generales: ser generada en una época histórica concreta, estar determinada por

una decisión política, tener un sustento jurídico, contar con un estatuto científico concreto, y ser institucionalizada pluralmente (tabla 4):

Tabla 4.

Elementos generales de toda manifestación de política social.

Contexto Histórico	Decisión Política	Realización Jurídica	Estatuto Científico	Institucionalización
Toda política social responde a unas coordenadas históricas, a un tiempo fuera del cual ésta pierde su significado...	Cada una de las acciones e instituciones de la política social depende de una decisión política, determinada por los presupuestos ideológicos de partida, por los referentes doctrinales y un contexto histórico concreto... El papel del Estado interventor ha dado lugar a tres modelos: Residual, Logro personal – resultado laboral, e	Independiente del concepto o modelo que podemos adoptar, la política social siempre se ejecuta mediante instrumentos de naturaleza jurídica... la política ofrece una triple dimensión jurídica (Molina, 2000: 499-500): 1) La formación de la legislación laboral y de la seguridad social, 2) la importancia del derecho de los servicios sociales, y 3) la socialización de	El concepto de política social designa una ciencia normativa que estudia los principios, presupuestos y medios de la realización jurídica del pensamiento político – social, en su plural desenvolvimiento histórico y en sus distintas creaciones doctrinales (económica, social, jurídica, laboral, política).	La política social se materializa en una serie de entidades, organizaciones, sistemas e instrumentos reconocidos jurídicamente por el poder público, destinados a cumplir sus fines generales y específicos...

Contexto Histórico	Decisión Política	Realización Jurídica	Estatuto Científico	Institucionalización
	Institucional – redistributivo.	ciertos sectores del derecho.		

Fuente. Fernández y Caravaca (2011: 6 - 12)

Nota. Se describe elementos generales de toda manifestación de política social.

Marco Teórico

En el ámbito de las políticas públicas, se hace imprescindible explorar y comprender las diversas teorías que influyen en la formulación, implementación y evaluación de las acciones gubernamentales. Estas teorías, fundamentadas en enfoques multidisciplinarios, ofrecen perspectivas analíticas y conceptuales que permiten desentrañar los complejos procesos que caracterizan la toma de decisiones en el ámbito público. Al abordar las principales teorías de las políticas públicas, se nos brinda la oportunidad de examinar críticamente cómo los gobiernos diseñan estrategias para abordar los desafíos sociales, económicos y medioambientales. Desde enfoques clásicos hasta modelos contemporáneos, estas teorías proporcionan marcos conceptuales que ayudan a comprender los factores que influyen en la agenda gubernamental, la implementación efectiva de políticas y la evaluación de su impacto a largo plazo.

Es por ello que, a través de este apartado, se propone explorar de manera concisa algunas de las teorías más influyentes en el campo de las políticas públicas, destacando sus enfoques distintivos y su relevancia en el análisis de las dinámicas políticas contemporáneas. Al comprender estas teorías, los estudiosos, profesionales y ciudadanos interesados pueden obtener

una visión más completa de los procesos que moldean las decisiones gubernamentales y, en última instancia, afectan la vida de las comunidades.

Teoría de la Gestión Pública

La Teoría de la Gestión Pública, que examina la forma en que se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas, es esencial para comprender el funcionamiento de las acciones gubernamentales. Un autor clave en este campo es Frederick W. Riggs, cuya obra "Administración en Desarrollo" proporciona una visión integral de la gestión pública, destacando la importancia de adaptarse a las cambiantes realidades sociales y económicas (Riggs, 1964).

En el contexto de la política pública para recicladores, la Teoría de la Gestión Pública se puede aplicar para analizar cómo se diseñan e implementan las estrategias destinadas a mejorar las condiciones de los recicladores y su impacto en la sociedad. La obra de Riggs destaca la necesidad de una administración que evolucione en respuesta a los desafíos contemporáneos y que se adapte a las particularidades de cada contexto (Riggs, 1964).

Al explorar la gestión de la política pública para recicladores, se pueden identificar aspectos clave, como la planificación estratégica, la asignación de recursos y la evaluación continua. La Teoría de la Gestión Pública proporciona un marco para entender cómo estas acciones se integran en el ciclo de vida de una política pública, desde su concepción hasta su implementación y evaluación.

La implementación de la política pública para recicladores puede beneficiarse de los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), que destaca la importancia de la eficiencia, la responsabilidad y la participación del sector privado y la sociedad civil en la gestión pública. La obra de Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", es un texto seminal en la

discusión sobre los cambios en la gestión pública y puede ofrecer perspectivas valiosas (Hood, 1991).

Teoría del Desarrollo Sostenible

La Teoría del Desarrollo Sostenible, que aborda la interacción entre el desarrollo económico, social y ambiental, se ha convertido en un marco crucial para comprender la interconexión entre el progreso humano y la preservación del medio ambiente. Uno de los textos fundacionales en este campo es "Nuestro Futuro Común", también conocido como el Informe Brundtland, elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMD, 1987).

En el contexto de la política pública para recicladores, la aplicación de la Teoría del Desarrollo Sostenible implica evaluar cómo las iniciativas gubernamentales contribuyen a la mejora de las condiciones económicas y sociales de los recicladores, al mismo tiempo que fomentan la sostenibilidad ambiental. En este sentido, se puede explorar la eficacia de las políticas en la promoción de prácticas de reciclaje que reduzcan la presión sobre los recursos naturales y minimicen los impactos negativos en el entorno.

La Teoría del Desarrollo Sostenible también destaca la importancia de considerar las dimensiones social y económica de manera equitativa, asegurando que los beneficios del desarrollo no excluyan a grupos vulnerables, como los recicladores en condición de pobreza. La obra "Desarrollo Sostenible: Económico, Social, Ambiental" de Herman E. Daly y John B. Cobb Jr. proporciona una perspectiva profunda sobre estos aspectos interrelacionados del desarrollo sostenible (Daly et. Al, 1989).

Al evaluar la política pública para recicladores, se puede utilizar la Teoría del Desarrollo Sostenible para analizar cómo se equilibran las necesidades económicas y sociales de los

recicladores con la preservación del medio ambiente, buscando soluciones que promuevan un desarrollo sostenible a largo plazo. La Teoría del Desarrollo Sostenible, respaldada por obras clásicas y contemporáneas, proporciona una base sólida para evaluar la contribución de la política pública a la sostenibilidad integral, considerando los aspectos económicos, sociales y ambientales en el contexto específico de los recicladores.

Teoría de la Participación Ciudadana

La Teoría de la Participación Ciudadana es fundamental para entender cómo se involucra a la población en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. Sherry Arnstein, en su influyente artículo "A Ladder of Citizen Participation," propuso una escala que clasifica diferentes niveles de participación ciudadana, desde la manipulación hasta el control ciudadano. Esta obra ofrece una base valiosa para evaluar la verdadera influencia de los recicladores y la comunidad en la política pública (Arnstein, .1969).

Al aplicar la Teoría de la Participación Ciudadana a la política pública para recicladores, puedes analizar cómo se incorporan las voces de los recicladores y la comunidad en la toma de decisiones y la formulación de políticas. Esto implica no solo la consulta, sino también la verdadera participación que otorga a los afectados un papel activo en el diseño y la implementación de medidas.

La Teoría de la Participación Ciudadana también destaca la importancia de la transparencia y la comunicación efectiva. En el contexto de los recicladores, garantizar que la información sobre la política sea accesible y comprensible para todos es esencial. La obra "Participación Ciudadana: Desafíos y Perspectivas" de Giovanni Allegretti proporciona una

visión crítica sobre los desafíos y las oportunidades de la participación ciudadana (Allegretti, 2012).

Es crucial analizar cómo se incorporan las sugerencias y opiniones de los recicladores y la comunidad en la política pública, y cómo se traducen estas contribuciones en acciones concretas. Además, la teoría destaca que la participación ciudadana debe ir más allá de la fase de planificación y extenderse a la implementación y evaluación de políticas (Allegretti, 2012).

Teoría de la Justicia Social

La Teoría de la Justicia Social, que explora cómo se distribuyen los recursos y las oportunidades en la sociedad, es esencial para evaluar la equidad de las políticas públicas, especialmente para grupos vulnerables como los recicladores en condiciones de pobreza. Una obra central en esta teoría es "A Theory of Justice" de John Rawls, donde propone el principio de justicia como equidad, abogando por una distribución justa de los beneficios y las cargas sociales (Rawls, 1971).

En el contexto de la política pública para recicladores, la Teoría de la Justicia Social se puede aplicar para evaluar si las medidas gubernamentales están contribuyendo a reducir las desigualdades y proporcionando oportunidades equitativas para los recicladores en situación de pobreza. Esto implica analizar cómo se distribuyen los recursos y los beneficios de la política entre los diferentes segmentos de la sociedad.

La equidad en la distribución de beneficios y la consideración de las necesidades específicas de los recicladores son esenciales. La obra "Teoría de la Justicia" de Martha Nussbaum y Amartya Sen destaca la importancia de incluir en la evaluación de la justicia social

aspectos como la capacidad de los individuos para funcionar plenamente en la sociedad (Nussbaum, 1993).

Además, la Teoría de la Justicia Social resalta la necesidad de abordar las disparidades estructurales que perpetúan la pobreza. La política pública debe no solo proporcionar beneficios inmediatos, sino también abordar las raíces sistémicas de la desigualdad.

En el análisis de la política pública para recicladores, se puede utilizar la Teoría de la Justicia Social para evaluar si las medidas están reduciendo las brechas socioeconómicas y mejorando la calidad de vida de manera equitativa para todos los recicladores, independientemente de su situación económica.

Teoría de los Sistemas Complejos

La Teoría de los Sistemas Complejos, que considera la interconexión de factores y cómo afectan al sistema en su conjunto, ofrece un enfoque valioso para comprender la complejidad de las interacciones en la implementación de la política pública para los recicladores. Un autor seminal en esta teoría es Murray Gell-Mann, cuyos trabajos sobre la complejidad en sistemas dinámicos han sido influyentes (Gell-Mann, 1994).

Aplicar la Teoría de los Sistemas Complejos en el contexto de la política pública para recicladores implica considerar las múltiples variables que interactúan en este sistema, desde aspectos económicos y sociales hasta factores ambientales. La obra de Fritjof Capra, "The Web of Life: A New Scientific Understanding of Living Systems," proporciona una perspectiva integradora sobre la interconexión de elementos en sistemas vivos (Capra, 1996).

La política pública para recicladores se desarrolla en un sistema complejo donde las acciones y decisiones tienen repercusiones en diferentes niveles. La Teoría de los Sistemas

Complejos permite explorar cómo las intervenciones diseñadas para mejorar la situación de los recicladores pueden influir en otras partes del sistema, a menudo de maneras no anticipadas.

La adaptabilidad y la retroalimentación son componentes esenciales en la Teoría de los Sistemas Complejos. La obra "Adaptation in Natural and Artificial Systems" de John Holland es esencial para comprender cómo los sistemas se ajustan y evolucionan en respuesta a cambios y presiones (Holland, 1975).

Al aplicar esta teoría a la política pública para recicladores, se puede explorar cómo las intervenciones y los cambios en el sistema afectan la dinámica general y cómo se pueden diseñar estrategias más efectivas considerando la complejidad de las interacciones.

Teoría del Cambio

La Teoría del Cambio, centrada en entender cómo y por qué ocurren los cambios en una organización o sistema, proporciona un marco crucial para evaluar el impacto de la política pública en las condiciones de los recicladores. Uno de los enfoques notables en esta teoría es la propuesta de Kurt Lewin, especialmente su modelo de "Descongelar, Cambiar y Volver a Congelar," que destaca la necesidad de un proceso de transición para efectuar un cambio sostenible (Lewin, 1947).

En el análisis de la política pública para recicladores, la Teoría del Cambio se aplica para entender cómo las intervenciones gubernamentales han impactado en el pasado y cómo pueden influir en el futuro. Se busca comprender los procesos de cambio en las condiciones de los recicladores y los factores que facilitan o dificultan dicha transformación.

La obra "Implementing Organizational Change: A Practical Guide to Managing Change Effort" de Bert Spector ofrece una perspectiva práctica sobre la implementación de cambios

organizativos y puede ser relevante al evaluar cómo la política pública se traduce en acciones tangibles para mejorar la situación de los recicladores (Spector, 2013).

La Teoría del Cambio también destaca la importancia de la participación y la comunicación efectiva durante los procesos de cambio. En el contexto de los recicladores, entender cómo se han comunicado las políticas y cómo se han involucrado los interesados puede proporcionar insights valiosos. La obra "Change Communication: Die Kommunikation des Wandels" de Ilja Grzeskowitz explora la comunicación en contextos de cambio organizacional (Grzeskowitz, 2014).

Al aplicar la Teoría del Cambio, se puede analizar no solo el impacto directo de la política pública en las condiciones de los recicladores, sino también cómo se han gestionado los procesos de cambio y adaptación. Además, la teoría sugiere que el éxito del cambio a menudo depende de la capacidad de la organización para aprender y ajustarse continuamente.

Teoría de la Economía Circular

La Teoría de la Economía Circular, que examina la minimización de residuos y la maximización del uso de recursos, se ha vuelto fundamental en la búsqueda de soluciones sostenibles para los desafíos ambientales y económicos. Un autor clave en este campo es Ellen MacArthur, cuya Fundación Ellen MacArthur ha desempeñado un papel destacado en la promoción de la economía circular (MacArthur, 2013).

En el contexto de la política pública para recicladores, la Teoría de la Economía Circular se aplica para evaluar cómo se fomentan prácticas que reducen la generación de residuos y optimizan la utilización de recursos. La obra "Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things" de William McDonough y Michael Braungart propone un enfoque revolucionario para el

diseño y la producción que se alinea con los principios de la economía circular (McDonough & Braungart, 2002).

Además, la Teoría de la Economía Circular enfatiza la importancia de cerrar los ciclos de vida de los productos, transformando residuos en recursos valiosos. En el contexto de los recicladores, se puede explorar cómo la política pública facilita la transición hacia modelos de negocio que promueven la reutilización y el reciclaje. El informe "Circular Economy Package" de la Comisión Europea destaca estrategias clave para avanzar hacia una economía circular (Comisión Europea, 2015).

Al aplicar la Teoría de la Economía Circular, se puede analizar cómo la política pública influye en la adopción de prácticas circulares entre los recicladores, desde la recolección hasta la transformación de residuos en recursos útiles. Esto incluye la promoción de la eficiencia en el uso de materiales, la reducción de residuos y la generación de valor económico a través de la circularidad.

Estado del Arte

El estado de la literatura sobre la temática en cuestión ha sido desarrollado a partir de tres categorías clave: política pública, recicladores de oficio, y Santiago de Cali, de esta manera se enmarcan entre los principales estudios los siguientes:

Desde los escenarios institucionales, a nivel nacional es pertinente referenciar el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia – DNP y la Universidad Nacional de Colombia – sede Bogotá, junto a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios titulado “Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización”, ejercicio que se enmarcó en el proyecto titulado “mejoramiento de los niveles de inclusión de la población recicladora de oficio a nivel nacional”.

Este ejercicio del nivel nacional presenta una caracterización de las organizaciones de recicladores, lo cual permite reconocer su rol como sujeto colectivo de las políticas públicas; así mismo, referencia un marco metodológico para la medición de la formalidad empresarial y laboral de las organizaciones de recicladores de oficio, como recomendaciones para el mejoramiento del aprovechamiento a través de incentivos de corte horizontal y vertical.

Sumado al anterior, se encontró un estudio de la Red de Ciudades Cómo Vamos, titulado “Informe sobre las políticas públicas de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje”. El cual analiza de manera descriptiva los casos, experiencias, retos y la normatividad correspondiente de las ciudades: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Manizales y Medellín, en términos del objeto referenciado.

En el año 2021, se encontró la publicación de los autores Federico Parra y Olga Abizaid, titulada “La formalización de la población recicladora en Colombia como prestadora del servicio público de reciclaje. Logros, oportunidades, restricciones y amenazas”, en la Nota técnica WIEGO publicada en Manchester, Reino Unido. Este ejercicio denota la importancia de la temática como objeto de estudio no solo a nivel local, sino también en el ámbito internacional, referenciando a través del estudio el proceso de incidencia desde la perspectiva de los derechos, realizado por la ARB y la ANR, reconocidas como la Asociación de Recicladores de Bogotá y la Asociación Nacional de Recicladores. Es primordial este tipo de ejercicios porque permiten reconocer la temática no solo desde el observador externo, sino que, a la vez, desde la voz de los protagonistas o poblaciones beneficiarias de la política pública, los recicladores de oficio.

Por su parte, en el año 2019, Ramírez y Quezada presentaron el trabajo de grado “Beneficios socioeconómicos obtenidos por los recicladores de oficio de la ciudad de Pereira en

su proceso de asociación y tránsito a la formalidad”, en el que describen los beneficios obtenidos del proceso asociativo, centrando su marco teórico conceptual en la economía solidaria, como describiendo los mecanismos institucionales para la regular y fortalecimiento de las asociaciones de recicladores.

En términos de libros, en el año 2018, la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá) publica “Los recicladores y su derecho a participar. Logros jurídicos, política pública y organización en Colombia”, de la investigadora Marlenny Diaz Cano, quien en el documento presenta un análisis de corte descriptivo sobre los procesos organizativos de la población recicladora de oficio en Colombia, centrando su análisis en los territorios correspondientes a Bogotá D.C. y Bucaramanga.

Este mismo año, Jairo Barriga (2018) publicó el artículo “Servicio público de aseo en Bogotá y políticas para la población recicladora”, donde da cuenta de un análisis crítico de la política pública para la inclusión de la población recicladora en Bogotá, durante el periodo 2012 – 2016. Así mismo, en esta vigencia en la Universidad del Valle - sede Cali, para optar por el título de Magíster en Políticas Públicas, la autora Leonor Garcés Naranjo, presenta el trabajo de grado titulado “Análisis del componente socio – organizacional de la política pública de inclusión de recicladores en el municipio de Santiago de Cali 2010 – 2015”. Documento que es antesala al análisis que el presente documento busca realizar sobre el contenido de la política pública, y que, en su momento contrario a este escrito, la autora Garcés enfatizó sobre la fase de implementación, realizando un ejercicio de recopilación y análisis de experiencias con base en la ejecución de la política pública, teniendo presente los diferentes actores involucrados.

Sumado a los anteriores, se encontró el artículo de Laura Tovar (2018), “Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular”, el cual analiza los enfoques de integración y las limitaciones de las organizaciones de recicladores

en el territorio estudiado, ahondando en la temática de la economía popular y en la incidencia y participación de la población recicladora en los procesos de política pública.

De igual manera, es importante destacar la Guía para el fortalecimiento de organizaciones de recicladores, realizada por la Alianza Nacional para el Reciclaje Inclusivo, publicada por el BID; cartilla en la cual se resume la normatividad principal sobre el reconocimiento e inclusión de las organizaciones de recicladores de oficio, se da cuenta de sobre el proceso de fortalecimiento al sector, como de los actores involucrados y las fases que desde el nivel administrativo nacional se realizan para la formalización de las organizaciones.

Nuevamente como referencia se denota a la investigadora de la Universidad Sergio Arboleda – Marleny Diaz Cano, quien para la revista Verbum, en su número 12, publica el artículo “Los recicladores y su derecho a participar – eficacia del marco normativo generado para su protección -, en el cual presenta los resultados de investigación del proyecto Medio ambiente y comunidades, que en aquel entonces se ejecutaba desde el año 2013. Este tipo de documentos es pertinente e importante en el estado del arte, pues permite relacionar el ejercicio de los diversos actores de la política en el marco participativo, lo cual concibe no solo roles sino insumos fundamentales tanto para los ejercicios de formulación como de ejecución de las herramientas de gestión pública.

Desde la población objeto de las políticas se encuentra la publicación “Análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América Latina”. Desarrollado por la Red Latinoamericana de Recicladores, un ejercicio prometedor en términos de organización comunitaria y sectorial y construcción de conocimiento, el cual acoge casos de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y

Venezuela; que permiten de antemano reconocer que existe un marco de política a nivel internacional a partir del cual se pueden establecer análisis de corte comparativo.

Continuando con los libros, desde Santiago de Cali, las autoras Daniela Estrada, Lina Martínez y Blanca Zuluaga, a través de la editorial de la Universidad ICESI publican la obra titulada “Detrás de la carreta. ¿Cómo viven los recuperadores ambientales de Cali?”. Ejercicio que en términos de análisis discursivos permite enmarcar una terminología diferente para la población beneficiaria de la política de recicladores de oficio, como recuperadores ambientales.

Ahora bien, esta obra da cuenta de una caracterización de corte socio económico de la población beneficiaria de la política pública de recicladores de oficio, la cual es un insumo importante para los tomadores de decisiones y el público en general, para reconocer la población objeto como sus elementos característicos, se destaca de esta el ejercicio descriptivo realizado como la simplicidad del lenguaje.

Para el año 2016, el autor Ernesto Valdés publicó el artículo titulado “Estudio exploratorio en torno a las potencialidades de los recicladores de oficio para la construcción de nueva política pública con inclusión social en el sistema de aseo en Bogotá D.C. (Colombia)”, ejercicio investigativo que presenta las potencialidades de la población beneficiaria de la política como promotora del ejercicio y reconocimiento de sus derechos en el sistema público de aseo, para lo cual se enmarcó el estudio en un territorio específico durante el periodo 2012 y 2014; referenciando entre sus palabras clave la economía social y solidaria.

Un año antes a Valdés, para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, María Claudia Romero, presentó el trabajo de grado “Inclusión socio – económica de la población recicladora de oficio. Estudio de caso sobre

la política en Bogotá: tensiones y dificultades del proceso desarrollado entre el año 2012 y el año 2015”, lo cual enmarca en la temporalidad del estudio en el periodo de gobierno del entonces alcalde Gustavo Petro, y desarrolla su ejercicio de análisis desde la revisión de referencial de política pública planteado por los autores Pierre Müller y Bruno Jobert.

Finalmente, se encuentra que en el año 2014 desde la administración municipal de Santiago de Cali se realizó el informe de “Identificación de recicladores de oficio en 20 comunas de la ciudad de Cali”, ejercicio que desde el Departamento Administrativo de Planeación aportó para el desarrollo del diseño de la ruta selectiva con inclusión de recicladores de oficio para las comunas referenciadas, lo cual fue realizado con base en escenarios de caracterización como talleres de cartografía social.

Metodología: El análisis documental y de contenido

El presente documento tiene como marco metodológico un ejercicio de corte cualitativo, no estandarizado, a partir del cual se busca reconocer desde una perspectiva holística el objeto de estudio, teniendo presente su comprensión desde su propio marco de referencia, a través de un proceso empírico de revisión de sus cualidades, centrado en los significados, descripciones y definiciones que permiten conocer sus procesos subjetivos (Quecedo, 2002: 7 – 11).

El desarrollo del modelo cualitativo parte de tres momentos, primero el descubrimiento, a partir del que se examinan los datos referentes al objeto de estudio; un segundo escenario denominado codificación, que reúne los datos e ideas para convertirlos en conceptos, y relativización, en la cual se interpretan los datos (Salgado, 2007: 74).

De esta manera, para el cumplimiento de estos tres momentos se utilizará la técnica de análisis documental, la cual Cunha (En Clauso, 1993:12) planteó como un conjunto de procedimientos efectuados para reconocer el contenido de los textos, pero esta técnica no se desarrolla en soledad, va acompañada del ejercicio de análisis de información, que es a partir de la cual se desagrega, interpreta, y sintetiza la información contenida en el documento (Dulzaines y Molina, 2004: 1 – 3).

Así, durante el primer momento se realiza un ejercicio de análisis documental, donde a partir de las tipologías: académico, hemerográfico, técnico y normativo se revisan y clasifican los documentos sobre el objeto de estudio, posteriormente, tras su lectura se codifican sus contenidos, significados y referenciales, para en el momento de relativización, mediante el análisis de información descubrir los mensajes en el documento y generar nuevos mensajes para el desarrollo del conocimiento.

Por último, es importante destacar que este marco metodológico centra el análisis del objeto de estudio, desde el análisis de las políticas públicas, por lo cual es un ejercicio de carácter descriptivo, a partir de los cuales se comprenden los procesos de política, su construcción, actores, ideas, contenidos, entre otros (Eslava et al, 2018: 29).

Método de investigación

La finalidad de dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Cuáles son las potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018-2022?, conlleva al abordaje de esta a través del método cualitativo, el cual enmarca un ejercicio metodológico no estandarizado, a partir del cual se busca reconocer desde una perspectiva holística el objeto de estudio, concibiendo su desarrollo como un todo no divisible (Monje, 2011: 11).

De esta manera, el método plantea la comprensión de los sujetos y objetos de estudio desde su propio marco de referencia, a través de un proceso empírico de revisión de sus cualidades, centrado en los significados, descripciones y definiciones que permiten conocer sus procesos subjetivos (Quecedo, 2002: 7 – 11).

Autores como Monje (2011: 30) referencian que este método permite una aproximación al objeto de estudio real, en su correspondiente contexto, teniendo presente la información que el mismo y su entorno pueden ofrecer desde sus propios desarrollos, para lo cual se abarcan técnicas como las entrevistas, estudios de caso, el análisis documental, que permiten que el investigador pueda articular sus desarrollos con los realizados por otros.

Ahora bien, se puede plantear como expone Martínez (2006: 128) que la investigación cualitativa busca referenciar la naturaleza profunda del objeto de estudio, indagando por lo que da

razón a su contenido, comportamiento, manifestaciones o accionar, considerando el todo integral del objeto para el abordaje de su análisis y comprensión.

Es importante destacar que la revisión del estado de la literatura permitió concebir que el método cualitativo es pertinente, dado que los antecedentes encontrados conllevan a observar ejercicios de tipo documental, de carácter interpretativo, a partir de los cuales los autores revisados analizan las políticas públicas y las problemáticas en torno a estas desde ejercicios de comprensión.

Así mismo, este método es adecuado para dar respuesta a la pregunta problema, debido a que permite a partir de los documentos encontrados y seleccionados extraer información relevante para la comprensión del contenido del objeto de estudio, cumpliendo con ello con los procesos de tipo: inductivo, generativo, constructivo y subjetivo (Quecedo, 2002: 11).

El desarrollo del modelo cualitativo parte de tres supuestos, primero el descubrimiento, a partir del que se examinan los datos referentes al objeto de estudio; un segundo escenario denominado codificación, que reúne los datos e ideas para convertirlos en conceptos, y el tercer supuesto: relativización, en la cual se interpretan los datos (Salgado, 2007: 74).

De igual manera, el ejercicio de análisis a partir de estos supuestos puede conllevar a sesgos en la interpretación de la información, toda vez que la investigación cualitativa como expresan Chuliá y Agulló (2012: 60) con base en Gerring y Thomas (2011), puede ser reduccionista, al reducir la extensión de la realidad y acotar el objeto de investigación a un contexto particular.

Por lo anterior, para el cumplimiento de estos los supuestos de manera objetiva se utilizará la técnica de análisis documental, la cual Cunha (En Clauso, 1993:12) planteó como un conjunto de procedimientos efectuados para reconocer el contenido de los textos, pero esta

técnica no se desarrolla en soledad, va acompañada del ejercicio de análisis de información, que es a partir de la cual se desagrega, interpreta, y sintetiza la información contenida en el documento (Dulzaines y Molina, 2004: 1 – 3).

Así, durante el primer momento se realiza un ejercicio de análisis documental, donde a partir de las tipologías: académico, hemerográfico, técnico y normativo se revisan y clasifican los documentos sobre el objeto de estudio, centrando inicialmente dicho objeto en una temporalidad específica, como en un escenario puntual, en este caso un ente territorial: Santiago de Cali, con el periodo 2009 y 2017.

Posteriormente, tras la lectura de los documentos tipificados se codifican sus contenidos, significados y referenciales, para en el momento de relativización, mediante el análisis de información descubrir los mensajes en el documento y generar nuevos mensajes para el desarrollo del conocimiento.

En este caso, la muestra inicial presenta como elemento base los desarrollos normativos suscitados para el abordaje de la problemática y la adopción de la política pública, correspondiendo está a la Sentencia T-291 de 2009, el Auto A-118 de 2014 y el Decreto 411.0.020.0507 de 2017 que adopta en Santiago de Cali la política pública.

Ahora, es importante destacar que este marco metodológico centra el análisis del objeto de estudio, desde el análisis de las políticas públicas, por lo cual es un ejercicio de carácter descriptivo, a partir de los cuales se comprenden los procesos de política, su construcción, actores, ideas, contenidos, entre otros (Eslava et al, 2018: 29).

Finalmente, se debe destacar que, si bien la recolección de información será un ejercicio de corte documental (tabla 1), centrado en las tipologías de documentos ya referenciadas, esto no

implica que en el marco de su abordaje se omitan herramientas complementarias como las entrevistas semiestructuradas y abiertas, destacando que estas son concebidas como:

Las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información. Las entrevistas abiertas se fundamentan en una guía general de contenido y el entrevistador posee toda la flexibilidad para manejarla (Hernández, 2014: 403).

Las entrevistas en el marco de este trabajo de grado permitirán complementar la comprensión sobre los datos cualitativos que se encuentren en el resumen de información de los documentos de la muestra, con la finalidad de reconocer desde actores clave cómo se configura el contenido de la política pública, siendo estos actores institucionales o técnicos y beneficiarios.

Tabla 5.

Fuentes de información.

Método	Técnica	Herramienta	Muestra	Tipo
Cualitativo	Documental	Fichas de resumen	10 Documentos	Institucional Normativo Hemerográfico Académico
	Contenido	Entrevistas	1 actor Incidente	Institucional o técnico

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se describe las fuentes de información Documental y contenido.

Técnica de recolección de información

El desarrollo del ejercicio documental se basará en la tipología de resumen, teniendo presente elementos necesarios de indización, para lo cual se diseñó la siguiente matriz de ficha documental (tabla 6):

Tabla 6.

Ficha de resumen

Título	Autor
Tipo documental	Categorías
Tipología de caracterización	Año
Enlace de descarga	Editorial
Objetivo	
Idea principal	
Ideas secundarias	
Información para destacar	

Fuente. Elaboración propia.

Nota. Se describe Ficha de resumen Técnica de recolección de información

Tabla 7.*Documentos objeto de análisis*

Documento	Autor	Tipología	Categoría
Decreto 0507 de 2017 “Por el cual se da cumplimiento a la Sentencia T-291 de	Alcaldía de Cali	Normativo	Política pública Recicladores Derechos
Documento	Autor	Tipología	Categoría
Plan de Desarrollo de Santiago de Cali, “Cali progresa contigo” 2016 – 2019.	Alcaldía de Cali	Normativo	Política pública Implementación Recicladores Derechos
Identificación de recicladores de oficio en 20 comunas de la ciudad de Cali.	Alcaldía de Cali	Metodológico Académico	Recicladores Derechos
Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización - Bogotá.	DNP	Metodológico Académico	Recicladores Derechos
Detrás de la carreta. ¿Cómo viven los recuperadores ambientales de Cali?	Estrada Et al.	Académico	Recicladores Derechos
Análisis del componente socio-organizacional de la política pública de inclusión social de recicladores en el municipio de Santiago de Cali 2010 – 2015.	Garces, L	Académico	Política pública Recicladores Implementación Derechos

Documento	Autor	Tipología	Categoría
			Política pública
Plan de Desarrollo de Santiago de Cali, “Cali progresa contigo” 2016 – 2019.	Alcaldía de Cali	Normativo	Implementación Recicladores Derechos
Identificación de recicladores de oficio en 20 comunas de la ciudad de Cali.	Alcaldía de Cali	Metodológico Académico	Recicladores Derechos
Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización - Bogotá.	DNP	Metodológico Académico	Recicladores Derechos
Detrás de la carreta. ¿Cómo viven los recuperadores ambientales de Cali?	Estrada Et al.	Académico	Recicladores Derechos
Análisis del componente socio-organizacional de la política pública de inclusión social de recicladores en el municipio de Santiago de Cali 2010 – 2015.	Garces, L	Académico	Política pública Recicladores Implementación Derechos

Fuente. Elaboración propia.

Nota. Se describe documentos objeto de análisis

En el marco de la matriz se caracteriza que tipo de documento referencia (revista, trabajo de grado, libro, etc.), que tipología de caracterización aborda (normativo, institucional, académico o hemerográfico), que categorías acoge (política pública, implementación, recicladores,

derechos), entre otras cuestiones. Ahora, en relación con la entrevista semiestructurada se plantean los siguientes interrogantes base para su desarrollo:

¿Cómo se formulan las políticas públicas a nivel local (municipal – distrital)?

¿Cómo se desarrolló la formulación y/o construcción del decreto 0507 de 2017?

¿Hubo espacios participativos para la construcción del decreto 0507 de 2017?

¿Por qué Santiago de Cali tiene adoptada una política pública para la población recicladora de oficio?

¿Hubo antecedentes de política antes del decreto 0507 de 2017?

¿Qué normativas permiten o dan lineamiento al desarrollo de la política pública para la población recicladora de oficio?

Estos interrogantes están orientados para el actor institucional o técnico, con la finalidad de conocer como fuente primaria sobre el proceso en el cual se definió el contenido de la política pública, sin embargo, en el caso de los beneficiarios no se desarrollan entrevistas, toda vez que los modelos de construcción de políticas en otrora ahondaban en los modelos de gobernabilidad, por lo cual indagar sobre la participación desde la lógica de la gobernanza estos actores no se viable y puede sesgar el ejercicio.

Tabla 8.

Actor seleccionado para la entrevista

Actor	Tipología	Descripción
Miembro del equipo de políticas públicas de Planeación Distrital	Institucional	Este actor permite conocer sobre los procesos referentes a la política pública

Fuente. Elaboración propia.

Nota Se describe actores institucionales con la finalidad de conocer como fuente primaria

proceso en el cual se definió el contenido de la política pública.

En el desarrollo de este ejercicio se espera a través de las fichas de lectura y resumen lograr una visión objetiva de los documentos, destacando información pertinente que después pueda ser corroborada a través de las entrevistas y de documentos secundarios.

En conclusión, el anterior ejercicio da cuenta de tres decisiones importantes para el desarrollo del proceso de investigación desde el método cualitativo, como del abordaje del proceso desde un muestreo por conveniencia (Quintana y Montgomery, 2006: 57 – 59):

Acerca de la profundidad y extensión del proceso de recolección de datos. El cual enmarca un desarrollo tanto documental, definido a través de una muestra e interpretativo a partir del dialogo con actores.

Acerca de por dónde iniciar y por dónde terminar la recolección de datos. Es pertinente iniciar con el desarrollo documental para recolectar e interpretar la información pertinente y continuar con el ejercicio dialógico para corroborar la pertinencia, veracidad y objetividad de la información referenciada en los documentos base.

Acerca de a quién incluir y a quién excluir de la recolección de datos. Es necesario para esto la caracterización tanto de actores como de tipo de documentos, con la finalidad de no exceder los límites en términos de información no pertinente para el desarrollo del análisis del objeto de estudio.

Marco teórico como sustento al análisis de la política pública de recicladores de oficio en Santiago de Cali – periodo 2009 – 2017

El presente capítulo desarrolla el primer objetivo específico del documento, el cual busca desarrollar un marco teórico que dé sustento al análisis de la Política Pública de Recicladores de Oficio en Santiago de Cali, para lo cual se da cuenta tanto del ámbito normativo como del jurisprudencial.

El desarrollo de la política pública en la vigencia 2017 se enmarca en dos escenarios, en primera instancia un primer ejercicio de política durante el año 2010 que no representó lo requerido en la Sentencia T-291 de 2009 y por lo cual el Auto A-118 de 2014 exige el desarrollo de una herramienta de gestión, de una política pública que responda a las necesidades de dicha jurisprudencia; teniendo presente que este primer momento acoge en términos jurídicos la normatividad referenciada para el abordaje de la Sentencia y mencionada en este documento en el marco normativo.

Como segundo escenario, era pertinente acoger la normativa desarrollada entre el momento del abordaje de la Sentencia y la fecha de adopción de la política pública de recicladores de oficio en el año 2017, los cuales ahondan en la temática de aprovechamiento y son objeto de revisión en este apartado.

En primera instancia es importante identificar como política marco a nivel nacional el CONPES 3874 de 2016, Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, que entre sus objetivos específicos establece el promover la economía circular a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos, promover la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos con el fin de prevenir la generación de residuos, promover la reutilización e incrementar los niveles de separación en la

fuentes y de aprovechamiento; y generar un entorno institucional propicio para la coordinación entre actores que promueva la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos (DNP, 2016: 46).

En esta herramienta de gestión se destaca que entre los actores de la política no se referencian los recicladores como sujetos individuales principalmente, sino como organizaciones y/o asociaciones, teniendo presente la figura colectiva en el ejercicio de aprovechamiento. Por lo cual en el marco de la economía circular se enfatiza en que en el marco de su actividad las organizaciones sean formalizadas, para lo cual deben organizar, formalizar, definir rutas, reubicar, para así ser remunerados como prestadores de la actividad de aprovechamiento (DNP, 2016: 48 - 50).

De igual manera, en el marco de la promoción de la educación y la cultura en relación con el aprovechamiento se destaca a las organizaciones de recicladores formalizados como actores centrales en el ejercicio del manejo de los residuos, así mismo, en relación con el fortalecimiento institucional, la propuesta presentada para el desarrollo de acciones que fortalezcan la gestión de residuos, enmarca que desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se debe articular la oferta del Estado hacia los recicladores, con la finalidad de promover el desarrollo social y su formalización, destacando en esta última la figura de las organizaciones (DNP, 2016: 53).

Sumada a esta política, en la vigencia 2016 se estipula el Decreto 596; el cual modifica y adiciona el decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio.

Para el desarrollo de esto, expresa en su artículo 2.3.2.5.1.1 que entre el objeto del decreto se encuentra definir la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio y las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo, para todo el territorio nacional. Referenciando nuevamente la relación entre el reciclador como sujeto y como ente colectivo para el desarrollo de la actividad de aprovechamiento.

Este decreto en su sección 2, Aprovechamiento en el servicio público de aseo, enmarca las temáticas sobre el esquema operativo, la facturación e información, el cobro y gestión de los recursos de la actividad, entre otros; destacando en la sección 3 la Formalización de los recicladores de oficio, para lo cual establece que en el marco de la progresividad de la formulación las organizaciones contaban con cinco años para cumplir progresivamente con sus obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas (Artículo 2.3.2.5.3.1).

Este ejercicio de formalización establece como actor central a las organizaciones de recicladores de oficio, para lo cual deben cumplir con ocho fases: la primera que enmarca el registro único de prestadores, la segunda, que presenta un desarrollo técnico y comercial, para definir el área de prestación, las toneladas, el registro de facturas, estaciones de clasificación y aprovechamiento – ECAS y vehículos. Así mismo, una tercera fase comercial para las condiciones de uniformes del servicio público de aseo, y una cuarta fase que articula lo administrativo y comercial en términos de portafolio de servicios y fortalecimiento empresarial (Decreto 596 de 2016, artículo 2.3.2.5.3.2).

La quinta fase por su parte tiene un componente técnico en el cual se establecen los registros de calibración de básculas, los supervisores y sistemas de control operativo y el programa de prestación de servicio; por su parte, la sexta fase referencia componentes administrativos y técnicos que orientan temáticas sobre el personal y su categoría de empleo, microrutas de recolección y la certificación de sus competencias laborales (Decreto 596 de 2016, artículo 2.3.2.5.3.2).

Finalmente, la séptima fase articula componentes comerciales y técnicos en cuanto al registro de peticiones, quejas y reclamos - PQR y planes de emergencia y contingencia; y la octava componentes financieros y técnicos, enfatizando en el desarrollo y trazabilidad de la información financiera de las organizaciones y el mapa del área de prestación en Sistema de referencia MAGNA-SIRGAS (Decreto 596 de 2016, artículo 2.3.2.5.3.2).

Sumado al Decreto 596 de 2016, se encuentra la Resolución 276 del mismo año que reglamenta el esquema de la actividad de aprovechamiento y las etapas de formalización que tienen las organizaciones de recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento (Superintendencia de Servicios Públicos, s.f.: 1).

La Resolución establece en su artículo 2. Ámbito de aplicación que aplica tanto a las entidades territoriales, las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento incluidas las organizaciones de recicladores de oficio que están en proceso de formalización, los usuarios, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), lo cual permite referenciar que no solo los recicladores como sujetos colectivos son objeto de la política sino también a nivel individual como los demás actores existentes en torno a la temática.

Ahora, bajo esta misma lógica el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió en el año 2013 el Decreto 2981, que reglamentaba la prestación del servicio público de aseo e incluía la actividad de aprovechamiento (Superintendencia de Servicios Públicos, s.f.: 1); este fue compilado a través del Decreto 1077 de 2015, el cual tiene por objeto definir las competencias del sector Vivienda, Ciudad y Territorio (Artículo 1.1.1.1), desarrollando en el marco de estas el servicio público de aseo, definiendo el aprovechamiento como una Actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje por parte de la persona prestadora (Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.3.2.1.1, numeral 6).

Sumado a esto, para este mismo año el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emite la Resolución 288, que establece los lineamientos para la formulación de los programas de prestación del servicio público de aseo, con base en lo señalado en el Decreto 2981 de 2013.

Por último, se encuentra el Decreto 614 de 2017 que modifica el artículo 2.3.2.5.5.5 transitorio, del capítulo 5, título 2, de la parte 3, del libro 2, del decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 en lo relativo al periodo que tienen los municipios y distritos para ajustar los esquemas operativos de la actividad de aprovechamiento existente al momento de entrada en vigor del decreto 596 de 2016.

Este decreto en su artículo 2.3.2.5.5.5. transitorio, establece que En los municipios y distritos que al momento de la entrada en vigor del capítulo quinto cuenten con esquemas operativos de aprovechamiento, contarán con un plazo de dos años para realizar ajustes. Referenciando así la temporalidad para el desarrollo de la formalización de la actividad de aprovechamiento.

Ahora bien, es importante destacar que la evolución normativa en términos de las temáticas concernientes a la política pública de recicladores de oficio en condición de pobreza también debe reconocer los Autos T724, T291, T387, y T274 de la Corte Constitucional en los cuales se reconoce el rol de las organizaciones de recicladores de oficio en el servicio público de aseo correspondiente a la actividad de aprovechamiento, y se exige su remuneración. De igual forma, responsabiliza a las autoridades municipales de realizar acciones afirmativas a favor de los recicladores de oficio (Superintendencia de Servicios Públicos, s.f.: 1).

Este desarrollo jurisprudencial es importante, toda vez que, la normatividad en torno a la temática de aprovechamiento establece lineamientos para la formalización de los recicladores como prestadores de servicios, pero no se referencian acciones en favor de los recicladores con relación a la garantía de sus derechos, teniendo presente la tensión existente entre el derecho al trabajo, el derecho al espacio público, y el derecho a la vida.

Finalmente, es pertinente concluir que desde el ámbito normativo se han desarrollado políticas de nivel nacional que orientan la gestión integral de residuos sólidos y el abordaje del aprovechamiento, así mismo, que como antesala a la política pública local del año 2017 se generó un régimen transitorio de formalización, que permitió tener claridades sobre el oficio de los recicladores y su articulación al servicio de aprovechamiento. Así que, no solo se han emitido consideraciones en torno al ejercicio del reciclaje y el aprovechamiento, sino que también se han realizado lineamientos desde lo jurídico y jurisprudencial para los recicladores como población beneficiaria de política pública.

Decreto 0507 de 2017 “Por el cual se da cumplimiento a la Sentencia T-291 de 2009 y Auto A-118 de 2014 y se dictan otras disposiciones”.

El abordaje de este capítulo enmarca el análisis del Decreto 0507 de 2017 “Por el cual se da cumplimiento a la Sentencia T-291 de 2009 y Auto A-118 de 2014 y se dictan otras disposiciones”, el cual adopta la política pública de recicladores de oficio en condición de pobreza en Santiago de Cali.

El Decreto 0507 de 2017 fue realizado durante la administración del Alcalde Maurice Armitage 2016 – 2019, periodo en el cual se desarrolló la reforma administrativa que creó la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM, teniendo entre sus funciones el ser responsable de la articulación del proceso de implementación de la política pública de inclusión de recicladores de oficio en condición de pobreza, la coordinación del Comité de Inclusión Social de Recicladores de Oficio y el mantener actualizado el censo de dicha población.

Durante la segunda vigencia de este mandato se actualizó la política pública de recicladores de oficio, inicialmente Decreto 0133 de 2010, el cual tras el Auto de seguimiento A118 de 2014 se dictaminó por parte de la Corte Constitucional que debía ser ajustado, toda vez que no cumplía con los requerimientos expresados en la Sentencia T-291 de 2009, pues como han expresado miembros de la administración no cumplían con el desarrollo técnico y/o metodológico adecuado como política pública, teniendo falencias en términos de reconocer cuál era su documento técnico y sus instrumentos como plan de acción.

Debido a esto se genera el Decreto 0507 de 2017, ejercicio que adopta la política pública objeto de análisis, y que referencia su surgimiento mediante la tutela ciudadana que solicita la

protección de la vida en conexidad con el derecho al trabajo, para los recicladores del basurero del corregimiento de Navarro en Santiago de Cali.

Ahora, esta política pública es explícita al referenciar que su población priorizada son los recicladores del corregimiento de Navarro como de la zona urbana de Santiago de Cali, dada su condición de vulnerabilidad que exige especial protección constitucional, por lo cual el Decreto define al Reciclador de oficio en pobreza como:

“Persona natural que realiza de manera habitual y deriva el sustento propia y familiar de las actividades de recuperación, recolección, transporte o clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima y cuyo ingreso diario promedio no excede US\$3.10” (Decreto 0507 de 2016, artículo 2).

Si bien existe la claridad sobre los beneficiarios directos de la política pública, esto se explica por la interpretación del problema público, toda vez que, la situación base de la política es el cierre definitivo del basurero del Corregimiento de Navarro en el mes de julio de 2008; hecho que conlleva a que la comunidad ahí asentada y cuya principal labor de sustento era el reciclaje o el aprovechamiento de residuos sólidos fuese la focalizada para esta herramienta de gestión.

Como tal, en el momento de desarrollar la actualización a través del decreto se contaba con el censo de dicha población con corte 2015, teniendo registro de 3924 recicladores, de los cuales 2812 eran nuevos, diferentes al proceso de censo realizado durante la vigencia 2009, así mismo, se conocía que de los recicladores inicialmente censados 720 continuaban en el oficio del reciclaje (Decreto 0507 de 2016, artículo 2). Esto enmarca que, si bien existe una problemática sentida para el abordaje de la política, también referencia una población priorizada versus la beneficiaria total de la política, toda vez que no todos los recicladores forman parte de la comunidad que habitaba el basuro de Navarro.

Esta especificación es importante, porque también incide en el desarrollo del problema público que acoge la política pública, el cual es la Ausencia de inclusión de los recicladores de oficio en pobreza como empresarios en la economía formal del aseo en el aprovechamiento de los residuos sólidos reciclables (Decreto 0507 de 2016, artículo 2), lo cual permite denotar en primera instancia que la política buscará centrar su visión en formalizar el oficio de los recicladores, haciendo énfasis en quienes están en condición de pobreza, empero, su perspectiva hacia ser empresarios de la economía formal conlleva a pensar también en su consolidación como colectivos asociados para la prestación del servicio.

Esa consideración sobre el estado del sujeto en condición de pobreza, es clara en los fundamentos básicos de la política, que referencia que la inclusión de los recicladores de oficio en pobreza significa la superación de niveles de marginamiento social y económico de manera progresiva y sostenible (Decreto 0507 de 2016: 7); lo cual conlleva a pensar a la vez que debe existir en el marco del censo una medición de las condiciones de vida, de la calidad de vida de los beneficiarios de la política, con la finalidad de reconocer su mejora en el marco de la implementación de la herramienta de gestión, como los avances en materia de garantía de derechos y cumplimiento y finalización de la política.

El desarrollo de esta política no es novedad, toda vez que como se expresa al inicio de este aparte ya había existido un decreto para su desarrollo en la vigencia 2010, por lo cual en el marco de las consideraciones y de las trazas de gestión administrativa en el Decreto 0507 de 2016 se reconocen una serie de actores implicados en el desarrollo de la política con sus correspondientes competencias, como son: externamente a la Alcaldía de Santiago de Cali, Emsirva y la CVC en relación con los procesos de empleabilidad de la población.

Así mismo, el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – en adelante DAGMA, en términos de empleo, el Departamento Administrativo de Planeación y las Secretarías de Educación, Desarrollo Territorial y Bienestar Social (así referenciada antes de la reforma del año 2016), Salud Pública y Vivienda, quienes debían velar por el fortalecimiento de la garantía y goce de los derechos de la población beneficiaria a través del acceso a la oferta pública de bienes y servicios desde sus correspondientes sectores (Decreto 0507 de 2016: 22 – 34).

Ahora, al analizar el contenido del Decreto, en términos de los establecido a través de su articulado, se encuentra que entre los artículos primero y cuarto referencia disposiciones para los organismos de la administración local, de esta manera el primer artículo referencia que el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, y la Secretaría de Bienestar Social se encargaran del proceso de verificación y actualización del censo, lo cual es primordial al momento de formular, actualizar y ejecutar ejercicios de política pública, el poder reconocer las condiciones y elementos propios de la población beneficiaria.

Reiterándose en este articulado que la política pública priorizara a los recicladores de oficio en condición de pobreza incluidos en la economía formal del aseo y hacia esta población ira orientando de manera prioritaria todo el esfuerzo para corregir o al menos reducir la pobreza (Decreto 0507 de 2016, artículo 10).

De igual manera, en el artículo segundo se estipula el desarrollar acciones para la inclusión la población beneficiaria a soluciones de empleo y negocio en el modelo de aseo y gestión de residuos que opere la ciudad, por lo cual tanto la UAESPM, la Secretaría de Desarrollo

Económico como el organismo competente de PGIRS deben brindar lineamientos sobre dicho ámbito.

A su vez, este Decreto estipula que el DAGMA debía concluir las medidas de ejecución de proyectos relacionados con la construcción de Centros de Acopio y la Planta de Residuos Sólidos Inorgánicos (Decreto 0507 de 2016, artículo 4).

En términos estructurales la política pública se enmarca bajo el desarrollo de cinco objetivos específicos, alineados al objetivo general de incluir a los beneficiarios de la política a la economía formal del aseo, siendo estos:

Mantener actualizada y disponible la información sobre recicladores de oficios.

Promover el fortalecimiento y desarrollo de organizaciones de economía solidaria de los recicladores de oficio.

Promover el desarrollo empresarial de la población recicladora de oficio, para operar la actividad de aprovechamiento.

Contribuir al fortalecimiento y promoción de la cultura de separación de residuos sólidos en los generadores.

Fortalecer la capacidad institucional para responder al reto de inclusión de los recicladores de oficio a la economía formal de aseo. (Decreto 0507 de 2016: 52 – 53).

En el marco de esta estructura se identificó que la política cuenta con quince estrategias distribuidas en los cinco objetivos, las cuales dan respuesta a nueve programas y un total de veintisiete actividades, las cuales presentan falencias en su desarrollo, toda vez que en su redacción tienden a responder a actividades de proyecto, presentar multiplicidad de verbos que no permiten su medición correcta, así mismo no se cuenta con indicadores para su medición y la

Implementación del esquema de prestación del servicio de aprovechamiento de residuos reciclables	X	X											
Acceso del material reciclable a los recicladores de oficio en pobreza Cali	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Información, comunicación y educación (IEC)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Desarrollo de la capacidad institucional para la gestión integral de residuos sólidos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Decreto 0507 de 2016.

Nota. Se describe Diagrama de Hitos Política Pública

Si bien la política podría tener un ejercicio de seguimiento con base en los instrumentos que desarrollo como el diagrama de hitos, con base en la Guía Metodológica para la Formulación, Implementación, Seguimiento y Evaluación del Departamento Administrativo de Planeación (2019) no es viable el desarrollo de su ejercicio sin el abordaje adecuado de un plan de acción coherente, con linealidad y con un proceso de medición más acorde, con responsables específicos para su desarrollo, abarcando la transversalidad de las competencias institucionales del nivel local.

Por lo anterior, se puede concluir este capítulo referenciando que los términos metodológicos la política pública tiene falencias, toda vez que requiere de datos e información actualizada, como de la comprensión de los beneficiarios como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo de acciones estratégicas. Así mismo, debe mejorar en cuanto a gestión pública y gobernabilidad de la temática, permitiendo ampliar la gama de instrumentos construidos para la ejecución y seguimiento de la política.

Potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018 – 2022

Este apartado tiene como finalidad determinar las potencialidades y desventajas de la política pública de Recicladores de oficio en Santiago de Cali en el periodo 2018 – 2022.

La política pública de recicladores de oficio en condición de pobreza en Santiago de Cali presenta como potencialidades en primera instancia el tener su desarrollo desde el ámbito jurisprudencial, toda vez que, la Corte Constitucional como actor en el marco de la política brinda una base para su abordaje, la cual permite tener un control y seguimiento en su ejercicio de implementación.

Ahora, el tener desarrollos de más de diez años en términos de política pública permite tener una trazabilidad en cuanto a gestión, referenciando las competencias en los diferentes actores, generando no solo una articulación en cuanto a lo presupuestal sino también entre agentes de política pública, siendo esto una potencialidad que presenta como herramienta, dado que ya se ha creado capacidad institucional y espacio en la agenda pública.

Es pertinente referenciar que las trazas presupuestales y en términos de gestión, son potencialidad en el proceso de actualización de la política pública, debido a que permite reconocer proyecciones para el desarrollo de una nueva versión de la política, así como establecer líneas de base con base en los procesos y procedimientos ejecutados, logrando con esto no implementar de manera segura partiendo de lo aprendido en las vigencias y/o administraciones anteriores.

El abordaje del problema público y los desarrollos establecidos con relación a la población beneficiaria de la política pública son potencial para el ejercicio de implementación, dado que su especificidad puede permitir realizar un ejercicio de medición sobre las modificaciones en la

calidad de vida, y los cambios generados a través de las intervenciones públicas en los sujetos, logrando hacer comparaciones entre el estado inicial y el estado final de los beneficiarios.

Por otra parte, es potencial para el desarrollo de la herramienta de gestión la consolidación de una instancia de articulación, como es el Comité de Inclusión Social de Recicladores de Oficio, toda vez que, permite el fortalecimiento de redes de actores, el conocimiento de sus procesos de gestión, como la mejora de relación entre el Estado y la población beneficiaria.

Así mismo, como potencialidad se destaca el ejercicio censal realizado inicialmente para conocer cuáles eran los beneficiarios que se encontraban en el basurero de Navarro, lo cual brindó una línea base inicial, que permitió posteriormente en la actualización el año 2017 ampliar el marco de los beneficiarios.

En definitiva, un potencial fundamental es la creación a través de la reforma administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, lo cual brinda como sustento capacidad institucional para el desarrollo de la temática, logrando así tener un actor coordinador del ejercicio de gestión.

Si bien, ya reconocimos elementos de potencialidad en el desarrollo de la política pública, es importante reconocer cuáles son las desventajas que presenta. Es pertinente referenciar que como principal desventaja puede mencionarse la falta de instrumentos para el desarrollo de la política pública, toda vez que, si se presentara una correcta estructuración de plan de acción e indicadores de seguimiento la política podría presentar una trazabilidad consolidada, debido a que la medición de la gestión y el avance de los productos y resultados permitiría reconocer hasta dónde hay que comprometerse cada vigencia y qué faltantes presentaría la administración en su desarrollo.

La política pública desde su estructura también presenta como desventaja el no tener claridad sobre la responsabilidad de cada acción con su correspondiente actor u organismo implementador, dado que, al presentar múltiples corresponsables no se establece un compromiso específico desde los entes institucionales, así mismo, al referenciar como ejecutores a organismos u entes externos no hay manera de solicitar por parte la administración local el cumplimiento de acciones desde actores que no puede mandar u ordenar.

Sumado a esto, la falta de acciones claramente establecidas, con una redacción adecuada, organismos responsables, y una medición bien estructura permite que la linealidad del ejercicio sea fortalecida, así como que los procesos de planeación estratégica sean mejorados en cada vigencia.

Por otra parte, es desventaja el no contar con procesos de línea base actualizados, toda vez que los censos realizados a la población beneficiaria datan de los años 2009 y 2015, lo cual implica que en los últimos años la población pudo tener modificaciones en sus condicionantes de vida, y en su situación en términos de pobreza.

Finalmente, una desventaja en términos de política pública es la falta de ejercicios de medición de los indicadores y elementos de medición sobre la calidad de vida de la población beneficiaria, dado que no es claro cómo medir si hubo o no cambios en la situación inicial de los recicladores de oficio en condición de pobreza, logrando con esto no reconocer si hubo o no impactos o resultado tras la intervención del sector público.

Como se puede observar tras el desarrollo de este capítulo, la política pública presenta desventajas como potencialidades que se enmarcan tanto en el ejercicio de la gestión y ejecución de esta, como del diseño como instrumento de política pública. Es pertinente reconocer que la

existencia del instrumento de gestión marca una línea de trabajo y ventaja para futuros desarrollos, ahondando en los aprendizajes que a través de su abordaje representa tanto para la administración como para la población beneficiaria el ejercicio de implementación que ya se ha desarrollado.

Propuesta general de un plan de mejora para la Política Pública de Recicladores de Oficio en Cali en el periodo 2018-2022, a partir de la Sentencia T-291, según las potencialidades y desventajas analizadas.

A partir del análisis y la identificación de las potencialidades y desventajas examinadas, es importante conducir una propuesta reflexiva de un plan de mejora para la Política Publica materia de estudio en la presente investigación, para ello, se evaluarán aspectos tales como formulación del objetivo de mejora por cada desventaja, las acciones de mejora por cada tema y la priorización de las acciones de mejora por cada uno de ellos.

Tabla 10*Matriz del Plan de Acción de Mejora*

Desventajas	Objetivo	Acción de mejora	Priorización
Falta de instrumentos	Establecer instrumentos para el desarrollo de la política pública	Ejecutar la estructuración de un plan de acción e indicadores de seguimiento, con el fin de que la política presente una trazabilidad consolidada	<input checked="" type="checkbox"/> Alta
			<input type="checkbox"/> Media
			<input type="checkbox"/> Baja
Falta de claridad sobre la estructura	Obtener claridad sobre la responsabilidad de cada acción con su correspondiente actor u organismo implementador	Revisión de la responsabilidad sobre las funciones de cada actor o funcionario	<input checked="" type="checkbox"/> Alta
			<input type="checkbox"/> Media
			<input type="checkbox"/> Baja
Falta de acciones claramente establecidas	Definir las acciones y pasos/pautas a seguir para el cumplimiento de cada tarea	Plantear una redacción adecuada, que establezca los organismos responsables, así como los procesos de planeación estratégica	<input type="checkbox"/> Alta
			<input checked="" type="checkbox"/> Media
			<input type="checkbox"/> Baja
Procesos de línea base desactualizados	Mantener una base de datos actualizada, con margen de al menos un año inmediatamente anterior	La realización de censos que permitan divisar las condicionantes de vida de los beneficiados	<input type="checkbox"/> Alta
			<input checked="" type="checkbox"/> Media
			<input type="checkbox"/> Baja
Falta de medición de los indicadores	Conocer la calidad de vida de la población beneficiaria	Implementar y ejecutar indicadores de seguimiento y evaluación para reconocer si hubo o no impacto o resultado tras la	<input type="checkbox"/> Alta
			<input type="checkbox"/> Media
			<input checked="" type="checkbox"/> Baja

Nota. Elaboración propia

Conclusiones

En primer lugar, a partir del estudio al marco normativo fue posible establecer que desde el ámbito legal se ha considerado el ejercicio y la labor de los recicladores, mediante el desarrollo de la política pública objeto de estudio, pues se evidencia la trazabilidad existente en la gestión local, así como la identificación normativa y el avance en cuanto al ejercicio de consolidación de la actividad de aprovechamiento, pero también, sobre el fortalecimiento de la garantía y el goce de los derechos de la población beneficiaria, como lo ha establecido el desarrollo jurisprudencial en el escenario de la tensión entre el derecho al trabajo y el derecho a la vida.

De igual forma, durante la ejecución del proyecto y mediante el análisis documental realizado, permite dar cuenta sobre la debilidad institucional existente durante el periodo administrativo en el cual se elaboró la política pública; de la misma manera, se observa la falta de elementos y marcos metodológicos, conceptuales y estructurales en la herramienta de gestión pública, lo que conlleva al desarrollo de falencias en los ejercicios de ejecución de la política pública de recicladores de oficio que responden al diseño erróneo.

En la revisión de las potencialidades y las desventajas identificadas, en relación con la estructura de la política pública de recicladores de oficio en condición de pobreza, se evidencia un contenido claro y explícito en su desarrollo sobre el problema público y los beneficiarios, siendo reiterativo el Decreto analizado en el Capítulo V, ya que en mención sobre estos, es pertinente ampliar el desarrollo de la política y sus ejes estratégicos ahondando en acciones bien estructuradas con base en las competencias de los organismos, según la reforma administrativa del año 2016.

Para concluir, en términos de forma es necesario establecer instrumentos de gestión para el abordaje de la política pública, creando con esto un plan de acción que permita reconocer la

estructura de la política, sus procesos de seguimiento y sus temporalidades. A la vez, ampliar la consolidación de líneas de base que permitan reconocer los avances en la calidad de vida de los beneficiarios. Con la elaboración de una propuesta reflexiva se logra realizar un plan de acción con el cual se pretenden erradicar las desventajas más notorias y hacer de la política pública estudiada un proyecto estatal que asegure y avale las necesidades de los recicladores.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Santiago de Cali. (2020). Plan de Desarrollo de Santiago de Cali, “Cali unida por la vida” 2020 – 2023. Santiago de Cali.

<https://www.cali.gov.co/documentos/3253/plan-de-desarrollo--2020---2023/genPagDocs=2>

Alcaldía de Santiago de Cali. (2017). Decreto 0507 “Por el cual se da cumplimiento a la Sentencia T-291 de 23 de abril de 2009 y Auto A-118 de 6 de mayo de 2014 y se dictan otras disposiciones”. Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2016). Plan de Desarrollo de Santiago de Cali, “Cali progresa contigo” 2016 – 2019. Santiago de Cali. ‘

Alcaldía de Santiago de Cali. (2016). Decreto 0516 DE 2016 Reforma Administrativa. Santiagode Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2010). Decreto 0133 de 2010 “Por el cual se adopta la política pública y plan de inclusión de recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Santiago de Cali”. Santiago de Cali.

Allegretti, G. (Ed.). (2012). Participación Ciudadana: Desafíos y Perspectivas. CIDE.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of

Planners, 35(4), 216–224.

Atria, R. (2005). Políticas sociales. Concepto y diseño. En Estudios Sociales # 116.

<https://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/14/Atria-Policas.pdf?sequence=1>

- Barriga, J. (2018). Servicio público de aseo en Bogotá y políticas para la población recicladora. *Revista Administración & Desarrollo*. No 48 (1).
- Capra, F. (1996). *The Web of Life: A New Scientific Understanding of Living Systems*. New York: Anchor.
- Celis, D. (2019). *Corte constitucional y políticas públicas. Una aproximación teórica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Chuliá, E. y Agulló, M. (2012). *Cómo se hace un trabajo de investigación en ciencia política*. Madrid: Editorial Catarata.
- Clauso, A. (1993). Análisis documental: el análisis formal. En *Revista General de Información y Documentación*. Vol. 3. (1). Madrid: Editorial Complutense.
- Comisión Europea. (2015). *Circular Economy Package*. Brussels: European Commission.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). *Nuestro Futuro Común*. Oxford: Oxford University Press.
- Daly, H. E., & Cobb, J. B. (1989). *Desarrollo Sostenible: Económico, Social, Ambiental*. Fondo de Cultura Económica.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *CONPES 3874 – Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2019). *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali*. Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2018). *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali*. https://www.researchgate.net/publication/331792387_Guia_metodologica_para_la_formu

lacion_implementacion_seguimiento_y_evaluacion_de_politicas_publicas_de_Santiago_de_Cali

Departamento Administrativo de Planeación (2014). Identificación de recicladores de oficio en 20 comunas de la ciudad de Cali.

<https://www.cali.gov.co/serviciospublicos/publicaciones/141668/identificacion-de-recicladores-de-oficio-en-20-comunas-de-la-ciudad-de-cali/>

Departamento Administrativo de Planeación (S.F.). Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización. Bogotá.

Diaz, M. (2021). Fundamentos de Política Pública. Base para construir legitimidad. Bogotá:Editorial Ibáñez.

Diaz, M. (2018). Los recicladores y su derecho a participar. Logros jurídicos, política pública y organización en Colombia. Universidad Sergio Arboleda.

Diaz, M. (2017). Los recicladores y su derecho a participar – eficacia del marco normativo generado para su protección -. Verbum, 12 (12) Pp. 31 – 49.

Dulzaines, M., Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. Revista ACIMED. Vol. 12. #2. Habana.

Eslava et al (2018). Rigor y vigor en los estudios de gobierno y políticas públicas: diseño, análisis y exposición. Medellín: Editorial EAFIT.

Estrada, D. et al. (2017). Detrás de la carreta. ¿Cómo viven los recuperadores ambientales de Cali? Universidad ICESI. <https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/polis/archivos/pdf/libro.pdf>

- Fernández, S; y Caravaca, C. (2011). La política social. presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, julio-septiembre, pp. 1-46 Luis
- , G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Ecuador: EditorialFLACSO.
- Garcés, L. (2018). *Análisis del componente socio-organizacional de la política pública de inclusión social de recicladores en el municipio de Santiago de Cali 2010 – 2015*. Universidad del Valle.
<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/13786/CB-0592579.pdf?sequence=1>
- Gell-Mann, M. (1994). *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*. New York: W. H. Freeman.
- Giraldo, C. (2018). *Política social contemporánea. Un paradigma en crisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Grzeskowitz, I. (2014). *Change Communication: Die Kommunikation des Wandels*. Springer.
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, S; Fernández, C; Batista P (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F. Editorial Mc GrawHill.
<https://www.uca.ac.cr/wpcontent/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons? Public Administration*, 69(1), 3–19. Holland, J. H. (1975). *Adaptation in Natural and Artificial Systems*. University of Michigan

Apéndices

Apéndice A

Entrevista Miembro del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Rol: líder del equipo de políticas públicas del Departamento Administrativo de Planeación

¿Cómo se formulan las políticas públicas a nivel local (municipal – distrital)?

Es importante destacar que la formulación de las políticas ha tenido diferentes desarrollos, antes del 2018 no había un procedimiento establecido o estandarizado, sino que el desarrollo de estas tendía a ahondar sobre su correspondencia con el plan de desarrollo, y no siempre se cumplían todos los requisitos necesarios, como deja establecido el documento técnico, tener un plan de acción, considerar los indicadores de producto, y de resultado, entre otras cuestiones.

Desde el 2018, con la reforma administrativa, Planeación Cali decidió crear un equipo y un procedimiento para el desarrollo de políticas públicas, de esta manera surgió la guía metodológica.

Con base en la guía se solicita a los organismos formadores que desarrollen cuatro documentos base: documento técnico, plan de acción, articulado y exposición de motivos. El documento técnico tiene entre sus componentes el diagnóstico (contextual, situacional, relacional, institucional), la participación ciudadana, los antecedentes, la justificación, los marcos referenciales, y los componentes estructurales de la política: objetivos, ejes estratégicos, líneas de acción, modelo de seguimiento y evaluación e indicadores.

Empero, esto no se cumple en todas las políticas adoptadas pues las de antes de 2018 no contemplaban la revisión de estos elementos, y entre estas esta la política de recicladores de oficio.

¿Cómo se desarrolló la formulación y/o construcción del decreto 0507 de 2017?

El decreto 0507 deviene de un ejercicio jurisprudencial, por lo cual no solo acoge las demandas de la población beneficiaria, sino que tiene una obligatoriedad en relación con la temática. Por ende, con base en el auto que referencia el desarrollo de una política anterior mediante decreto, del año 2010 sino estoy mal, se realiza el nuevo decreto y se ajusta en consideración con las solicitudes realizadas a través de la sentencia.

¿Hubo espacios participativos para la construcción del decreto 0507 de 2017?

Hasta donde tenemos entendido si se realizaron espacios participativos a través de la instancia encargada de la temática, en la cual se reúnen tanto organismos como los beneficiarios, en este caso los representantes de las organizaciones de recicladores, toda vez que la política acoge beneficiarios individuales como colectivos. En el marco de esta instancia se revisó el nuevo decreto antes de su aprobación, sin embargo, no se conoce de un ejercicio de sistematización de la participación ciudadana o de los beneficiarios de esta política pública.

Incluso esta instancia es la encargada del seguimiento a dicha política por lo cual en su desarrollo debió conocer sobre el ejercicio de actualización del año 2017, ya probarlo como instancia de articulación.

¿Por qué Santiago de Cali tiene adoptada una política pública para la población recicladora de oficio?

En primera instancia que Cali haya adoptado política en esta temática responde a que hubo una situación problemática con el cierre del basuro de navarro, esta es la acción base que debe atender la política, en segunda instancia, la política responde a la actuación de la Corte Constitucional en el marco de la garantía de los derechos de los recicladores y sus familias, teniendo presente que la acción base afecto su derecho al trabajo y por conexidad el derecho a

la vida. Así que Cali requiere dicha política para garantizar el derecho al trabajo y la salida de los recicladores de oficio de la condición de pobreza, teniendo presente que en Cali hay otras políticas que acogen la temática poblacional y sectorial.

¿Hubo antecedentes de política antes del decreto 0507 de 2017?

Sí, esta política tiene un antecedente del año 2010, es un decreto de igual manera, sin embargo, así como con esta política no se conoce documento técnico ni plan de acción claro, con la política de 2010 no se conoce ningún desarrollo diagnóstico o participativo para el desarrollo de la política, incluso el abordaje del decreto es limitado en comparación con el decreto 0507 de 2017.

¿Qué normativas permiten o dan lineamiento al desarrollo de la política pública para la población recicladora de oficio?

En primera instancia la Sentencia T291 de 2009 y el Auto A118 de 2014, toda vez que estos presentan cuál es el desarrollo que debe tener la política pública. Así mismo, se deben tener presente las políticas que se enmarcan en términos de la gestión integral de residuos sólidos tanto a nivel nacional como local, y las políticas que plantea el tema de aprovechamiento.