

**La prestación del servicio público de aseo en Santiago de Cali - Distrito Especial
Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios**

**Tesis presentada para obtener el título de
Máster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental**

Maria del Mar Moreno Tafurt

**Director de Tesis
Sergio Segura Calero**

**Universidad de Barcelona
Maestría en Planificación Territorial y Gestión Ambiental
Facultad de Geografía e Historia
Septiembre 2019**

Resumen

Desde el 2 de agosto de 2018, Santiago de Cali se encuentra definiendo el plan de transición que le permitirá desarrollar los cambios administrativos y territoriales necesarios para convertirse en Distrito Especial; es decir, en un municipio más “descentralizado”, con mayor “autonomía”. De ahí que la ciudad vaya a dejar de tener un solo alcalde responsable de las comunas y de los corregimientos en los que se divide el territorio para pasar a tener Alcaldes Menores que, bajo la dirección de un Alcalde Mayor, van a ser los responsables de las localidades.

Los cambios en mención pueden convertirse en una oportunidad para mejorar la prestación del servicio público de aseo de la ciudad. Pues si bien es cierto que en estos momentos se maneja un esquema de libre competencia que es controlado y vigilado a nivel municipal y a nivel nacional, la identificación de lo que ha funcionado bien y lo que ha funcionado mal a nivel administrativo permitirá fortalecer a las dependencias para generar todo tipo de políticas y planes que, articuladamente, garantizarán que la prestación del servicio se preste con calidad, cobertura y continuidad en todo el territorio.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. HIPÓTESIS, PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	5
– Hipótesis	5
– Preguntas	5
– Objetivo general	5
– Objetivos específicos	5
3. JUSTIFICACIÓN	6
4. METODOLOGÍA	7
– Revisión documental	7
– Entrevistas a profundidad	8
– Conferencias	8
5. ESTADO DEL ARTE	10
6. MARCO CONCEPTUAL	14
6.1 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA	14
– Estado Unitario	15
– Autonomía	15
– Descentralización	17
6.2 LA ESTRUCTURA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	18
– Municipios	19
– Distrito Especial	20
6.3 SERVICIOS PÚBLICOS	23
– Servicio público y servicio público domiciliario	23
– El desarrollo de la prestación de servicios públicos y servicios públicos domiciliarios	24
– Servicio público de aseo	27
– Esquemas de la prestación del servicio público de aseo	29
– Marco normativo	31
7. HALLAZGOS	35
7.1 EL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN OTRAS CIUDADES DISTRITO	35
– Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias	35
– Distrito Capital de Bogotá	39
7.2 SANTIAGO DE CALI	44
– Contexto actual	44
7.3 EL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN SANTIAGO DE CALI	49
– Historia del servicio público de aseo	49
– Funcionamiento del servicio público de aseo	51
– Fortalezas de la prestación del servicio público de aseo	52
– Debilidades de la prestación del servicio público de aseo	53
7.4 DE MUNICIPIO A DISTRITO ESPECIAL	54
– La estrategia para transformar a Santiago de Cali en Distrito Especial	54
– Los desafíos para ser Distrito Especial	55
– Las oportunidades de ser Distrito Especial	57
– La prestación del servicio público de aseo tras la distritalización de Santiago de Cali	57
8. CONCLUSIÓN	60
BIBLIOGRAFÍA	63
ANEXOS	71

1. Introducción

En Colombia, y en el contexto latinoamericano en general, el neoliberalismo de los años setenta y ochenta consolidó la idea de que el centralismo sofocaba la gestión pública (Nader, 2014). Pues el Estado era incapaz de promover la participación ciudadana, gestionar los asuntos a su cargo, responder al crecimiento desmedido de las demandas sociales, y diferenciar entre el ejercicio de las funciones administrativas y la prestación de los servicios públicos; a tal punto que todas las funciones se encontraban concentradas en la cabeza del Estado (Ibarra, 2001; Nader, 2014; Moreno, 2018).

Para resolver el impasse en mención, el ordenamiento constitucional de Colombia promulgó la descentralización (política, fiscal y administrativa), y la liberalización de los servicios públicos (Nader, 2014; Medina, 2015; Cuervo, 2005). Mientras la primera implicaba el traslado del poder político, de las funciones y de los recursos del Estado a unidades inferiores a favor de una mayor autonomía y gobernabilidad, la segunda pretendía un nuevo arreglo institucional que, enmarcado bajo la Ley 142 de 1994, diferenciaba entre las funciones administrativas de regulación de los servicios y la prestación como actividad económica (Ibarra, 2001; Moreno, 2018).

El proceso de descentralización cambió las reglas de juego de los gobiernos locales. Pues estos pasaron de ser implementadores de políticas públicas a gobernarse por sí mismos¹ (Prieto, 2017). Lo que les implicó, entre otras cosas, hacerse cargo de la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios y realizar acciones encaminadas a la descentralización interna. Pues esta como instrumento de gestión pública no solo implica el traslado de funciones y competencias del Estado hacia las entidades territoriales, sino también la manera en que estas entidades descentralizan las funciones que han recibido a fin de generar un proceso de participación ciudadana que aumente la legitimidad del gobierno local (Nader, 2014).

La descentralización al interior de los municipios y de los Distritos Especiales es soportada, respectivamente, por la Constitución Política de 1991 y por la Ley 1617 de 2013 por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Concretamente la Constitución Política señala que:

(...) con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. (Constitución Política, 1991: Artículo 322)

¹ Sin que esto último, según Prieto (2017), conlleve a una independencia absoluta.

Por otro lado, el Artículo 34 y 35 de Ley 1617 de 2013 expone que los Distritos Especiales estarán divididos en localidades para garantizar: la expresión institucional de la comunidad a fin de mejorar sus condiciones de vida; la participación de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, y demás funciones de las autoridades; la asignación de ciertas funciones de la prestación de los servicios a las localidades cuando esto contribuya a una mejor prestación; la posibilidad de que las localidades se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios (Ley 1617 de 2013: Artículo 34 y 35).

La sanción del Régimen de Distritos Especiales por parte del presidente de la República de Colombia, el 2 de agosto de 2018, implicó para Santiago de Cali un nuevo reto: convertirse en Distrito Especial. Es decir, en una entidad territorial de segundo nivel que esta dotada de un régimen legal, político, fiscal y administrativo independiente, con características especiales que la diferencian de las demás entidades (Corte Constitucional, Sentencia C-313/09).

Tal y como en su momento lo hicieron Bogotá, Barranquilla, Cartagena de Indias, Riohacha, Buenaventura y Santa Marta, Santiago de Cali deberá iniciar una serie de cambios administrativos y territoriales encaminados a satisfacer los requerimientos que impone la Ley 1617 de 2013 (El Tiempo, 2018). De ahí que el territorio de la ciudad deba dejar de dividirse en comunas y corregimientos para conformar localidades. En las cuales tendrán lugar las Alcaldías Menores que contarán con presupuesto y autonomía para desarrollar acciones que, en coordinación con la Alcaldía Distrital, permitirán promover el desarrollo integral del territorio y contribuir a una mayor legitimidad (Ley 1617, 2013).

Ante este nuevo contexto, la presente investigación analiza, en primer lugar, las repercusiones que tendrá la Ley 1617 de 2013 en la prestación del servicio público de aseo de la ciudad de Santiago de Cali. Pues si bien es cierto que con la implementación de este servicio el gobierno local busca garantizar una mejor calidad de vida para sus ciudadanos, son las características que adquirirán el mercado y la estructura administrativa con el desarrollo de la Ley 1617 de 2013 las que determinarán la eficacia del servicio.

Al respecto, es importante señalar que el servicio público de aseo será analizado a partir de ocho (8) de los nueve (9) componentes que lo conforman (Decreto 1077, 2015). Pues mientras los componentes de recolección, transporte y transferencia de residuos sólidos, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles, y lavado de áreas públicas son realizados por las empresas de aseo de acuerdo al marco legal vigente, el componente de aprovechamiento es realizado por los

recicladores de oficio de la ciudad. Quienes se encuentran, en la actualidad, iniciando un proceso de organización y fortalecimiento para poder pasar de la informalidad a la formalidad; lo que es esencial a la hora de asegurar la correcta prestación del componente y su respectivo análisis (Santiago de Cali, 2015).

En segundo lugar, se describe la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y en el Distrito Capital de Bogotá a fin de identificar tanto las debilidades y las fortalezas de sus esquemas de prestación, como los elementos que aportan a la construcción de un escenario que favorezca la prestación del servicio en términos de calidad, cobertura y continuidad; complementado así el análisis.

Para desarrollar lo anterior, la presente investigación se fundamenta en los siguientes conceptos claves: descentralización territorial, servicios públicos, servicios públicos domiciliarios, servicio público de aseo, y esquemas de prestación de los servicios públicos. Los cuales estarán soportados por la normatividad colombiana; específicamente, por la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 142 de 1994 y la Ley 1617 de 2013.

En el marco de lo descrito, es importante señalar por último que los fundamentos de la investigación y sus resultados se organizarán a partir de los siguientes apartados: I) planteamiento de la investigación (introducción, hipótesis, objetivos, justificación, metodología), II) estado del arte, III) marco conceptual, IV) hallazgos, V) conclusiones, VI) bibliografía.

2. Hipótesis, preguntas y objetivos de la investigación

– Hipótesis

La Ley 1617 de 2013 ha mejorado la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Santiago de Cali.

– Preguntas

¿Cómo funciona la prestación actual del servicio público de aseo en la ciudad de Santiago de Cali?

¿Qué dificultades y fortalezas presenta el esquema de prestación actual de Santiago de Cali?

¿Cómo se va a redistribuir el territorio de Santiago de Cali tras la aplicación de la Ley 1617 de 2013?

¿Qué cambios se van a presentar en el esquema de prestación del servicio público de aseo tras la aplicación de la Ley 1617 de 2013?

¿Cómo funciona la prestación del servicio de aseo en otras ciudades Distrito?

– Objetivo general

Analizar las implicaciones que tendrá la Ley 1617 de 2013 en el esquema de prestación del servicio público de aseo de la ciudad de Santiago de Cali.

– Objetivos específicos

Describir el modelo actual de la prestación del servicio público de aseo de la ciudad de Santiago de Cali.

Identificar el escenario del esquema de la prestación del servicio público de aseo en atención a la Ley 1617 de 2013.

Caracterizar el modelo de prestación del servicio público de aseo en otras ciudades Distrito del país.

Proponer elementos que aporten a la construcción de un escenario que favorezca la prestación del servicio público de aseo en la ciudad.

3. Justificación

En Colombia, la prestación del servicio público de aseo se manifestó mucho antes que el resto de los servicios urbanos (acueducto, energía eléctrica, telefonía), tanto así que para los años 70 del siglo pasado el servicio ya se prestaba en las grandes ciudades. Pues desde esa época los gobernantes locales se preocuparon por evitar la acumulación de los residuos sólidos domiciliarios en el casco urbano (Jaramillo, 1994).

Posteriormente, el surgimiento de las vigencias higienistas y ecologistas conllevaron a la comprensión del servicio como un derecho fundamental de los individuos. De ahí que la preocupación inicial se expandiera hasta poner en consideración la organización del servicio y sus modalidades de operación (Jaramillo, 1994). Lo que implicó, según Medina (2015), que la administración buscara mejorar la calidad de vida de la población y la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo. Pues según la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado “no se trata de dispensar un servicio a manera de un deber del Estado, sino de cumplir una obligación jurídica correlativa a un derecho fundamental” (Medina, 2015: 36).

Teniendo presente que en la actualidad la ciudad de Santiago de Cali se encuentra realizando los estudios técnicos necesarios para acoger las competencias y las responsabilidades que le implica la Ley 1617 de 2013, la presente investigación cobra gran relevancia. Pues esta no sólo identifica el posible escenario que se pueda adoptar frente a la organización del servicio y sus modalidades de operación de acuerdo a los cambios que porta la Ley, sino que además analiza la prestación del servicio en otros Distritos con el objetivo de identificar cuáles son los elementos que promueven la eficiencia del servicio. De ahí que los resultados de esta investigación sirvan para que los tomadores de decisiones adopten medidas que permitan tanto promover una buena prestación, como evitar una transición problemática que atente contra los derechos ciudadanos.

Adicionalmente, es importante recalcar que la presente investigación aporta elementos que fortalecerán el campo de estudio de los servicios públicos en el país. Pues esta no solo se destaca por tratar un tema que responde a la actualidad de la ciudad de Santiago de Cali, sino que además analiza la prestación de una ciudad Distrito diferente de Bogotá D.C, compara la prestación actual del servicio público de aseo de dos (2) ciudades Distrito, e identifica los elementos que, de acuerdo al contexto caleño, son en principio más significativos a la hora de promover la eficiencia en el servicio.

4. Metodología

Para analizar las implicaciones de la Ley 1617 de 2013 en la prestación del servicio público de aseo de Santiago de Cali, se empleó una metodología de carácter cualitativo. Pues es a partir de sus técnicas de recolección de información (directas e indirectas) que se puede obtener la información necesaria para captar, desde diferentes perspectivas, la realidad global del objeto de estudio y su complejidad (Anguera, 1986).

Si bien es cierto que son muchas las técnicas que se enmarcan dentro de la investigación cualitativa, la presente investigación se fundamentó en las siguientes: la revisión documental, el desarrollo de entrevistas, y la asistencia a conferencias. Pues mientras la primera permitió recoger la información necesaria para llevar a cabo inferencias objetivas y sistemáticas del objeto de estudio, las otras dos permitieron canalizar la experiencia y los conocimientos de personas especializadas en el mismo.

– Revisión documental

La revisión documental implica detectar, consultar y obtener la bibliografía necesaria para el propósito de la investigación a realizar. Pues es a partir de esta técnica que se descubren elementos esenciales; como por ejemplo, las teorías o modelos aplicables al problema de investigación (Hernández, Fernández y Baptista: 2010).

En el marco de lo descrito, esta investigación recurrió a la revisión de diferentes documentos académicos y normativos a fin de comprender tanto la problemática a investigar, como la orientación que esta debía tomar para cumplir con los objetivos descritos. Por un lado, se consultaron documentos informativos (prensa, boletines) que permitieron obtener una contextualización del servicio público de aseo en la ciudad de Santiago de Cali y en las ciudades Distrito de Colombia. Y por otro lado, se analizaron documentos conceptuales (Artículos y publicaciones científicas) que dejaron entrever el estado del arte y el marco conceptual del objeto de estudio.

Una vez que se identificaron los conceptos a implementar, se examinaron los documentos normativos pertinentes para identificar la aplicación de estos en las diferentes ciudades de Colombia a lo largo del tiempo, y analizar las implicaciones de los mismos sobre la prestación del servicio de público de aseo. Entre los documentos normativos que se examinaron, se encuentran los siguientes: la Constitución Política de 1991, el Régimen para los Distritos Especiales - la Ley 1617 de 2015, La Ley 142 de 1994 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio – Ley 1077 de 2015.

– Entrevistas a profundidad

Tomando como referencia a Fontana y Frey (1994) y Patton (2002), la entrevista a profundidad se entiende como una técnica diseñada para obtener un cuadro vívido de la perspectiva del participante según las preguntas de investigación. Esta técnica se utiliza para intentar comprender las percepciones de los miembros de las comunidades u organizaciones. De ahí que esta resulte adecuada a la hora de abordar temas complejos y obtener respuestas con matices y contradicciones (Fontana y Frey, 1994).

Para conocer las diversas perspectivas que integran el objeto de estudio de la presente investigación, se realizaron cuatro (4) entrevistas en las que se buscó que los entrevistados contaran con la libertad suficiente para responder a las preguntas con sus propias palabras. Siendo esto último la razón por la que las entrevistas se desarrollaron a partir de preguntas de carácter abierto que le daban vía libre al entrevistado para exponer su opinión.

Siguiendo la línea anterior, es importante mencionar que aun cuando las personas entrevistadas eran todas conocedoras de la normatividad y de los esquemas de operación del servicio público de aseo (ver Anexo), su especialización y experiencia en los diferentes campos (administrativo, técnico y académico) permitió que las entrevistas contaran con preguntas diferentes; al Entrev.Cali.1 se le preguntó sobre el funcionamiento de la prestación del servicio público de aseo desde las disposiciones legales y administrativas, al Entrev.Cali.2 y Entrev.Cali.3 se les preguntó sobre el funcionamiento de la prestación del servicio público de aseo en la práctica, y al Entrev.Cali.4 se le preguntó sobre los elementos y los mecanismos que podrían favorecer la prestación del servicio tras la transformación del municipio a Distrito Especial.

– Conferencias

Dentro de la oratoria académica, la conferencia es una disertación sobre un tema determinado en el que un experto le presenta a un público interesado información especializada y experiencias consecuentes de una investigación (Fonseca, Correa, Pineda y Lemus, 2011). De acuerdo con Fonseca et al (2011) y Enríquez (s.f) la conferencia se caracteriza tanto por presentar una estructura que consta de introducción, proposición, confirmación y conclusión. Como por permitir la aclaración de las dudas que puedan surgir entre el público.

Dado que el proyecto para convertir a Santiago de Cali en Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios estuvo en construcción durante los

primeros siete (7) meses del año 2019, la esta investigación consideró de gran importancia la asistencia a la conferencia “Oportunidades y desafíos para Cali Distrito - Especial: Un análisis político, jurídico y fiscal”. Pues en esta estaría el gerente del proyecto exponiendo el nivel de desarrollo en el que se encontraba este para el mes de abril y resolviendo, además, las preguntas que al respecto se generaran entre los otros ponentes y el público. Toda esta información, junto a las diferentes consultas realizadas a expertos, fue recopilada de forma sistemática y aprovechada para contextualizar y verificar el caso de Santiago de Cali.

5. Estado del arte

La adhesión de los países de América Latina al modelo económico neoliberal en la década de los ochenta conllevó a que diferentes autores empezaran a analizar el fenómeno; específicamente, el surgimiento de la descentralización y sus implicaciones en la prestación de los servicios públicos. Lo que no solo se analizó desde diversas perspectivas (económicas, políticas, sociales), sino también desde las diferentes escalas territoriales.

Pírez (2000) realizó un estudio sobre los servicios urbanos y la equidad para el conjunto de América Latina que le permitió afirmar que fue la crisis de la gestión de los servicios estatales centralizados, lo que conllevó al surgimiento de la descentralización, es decir, a la transferencia de las funciones y al fortalecimiento de los gobiernos no centrales en la gestión de los servicios urbanos. Lo que está fundamentado, según el análisis sobre los servicios públicos urbanos y la gestión local que realizó Antúnez (2003), en dos visiones. Por un lado, la visión neoliberal en la que los servicios se vuelven más eficientes cuando la influencia del Estado disminuye. Y, por otro lado, la visión democratizante en la que la descentralización permite aumentar la participación ciudadana y acercar las políticas sociales a la comunidad.

Frente a la escala estatal, los estudios de Hernández (2002) y Varela (1999) dejan entrever cómo en Venezuela y en Colombia, respectivamente, la descentralización y las reformas municipales fueron consecuentes tanto de las reformas económicas, como de la modernización del Estado. De ahí que se generaran cambios a nivel político y administrativo que, soportados por un nuevo marco jurídico, permitieron determinar las competencias de las entidades territoriales frente a múltiples aspectos, entre estos, la prestación de los servicios públicos.

Por último, en la escala municipal, el estudio de Pírez (2000) indica que la gestión de los servicios depende de las capacidades, las fortalezas y las debilidades de los gobiernos locales. De ahí que el estudio de Varela (2009) determine la necesidad de los municipios de crear una secretaría municipal capaz de mediar entre los diferentes actores que intervienen en la gestión de los servicios públicos domiciliarios, y de resolver las tensiones que se presentan; específicamente, entre los niveles del Estado, las agencias reguladoras y los operadores de los servicios. Pues solo de esta manera se podrá garantizar la prestación y, por ende, los derechos fundamentales de los ciudadanos (Matías, 2014).

Al respecto, Gómez (2016) expone que aun cuando la constitución política de 1991 y la Ley 142 de 1994 dota a los ciudadanos colombianos de las herramientas jurídicas necesarias para garantizar la eficiencia de la prestación de los servicios públicos

domiciliarios, su estudio en el Distrito de Santa Marta demuestra que es la falta de cultura jurídica lo que impide que la prestación se realice en atención al sentir ciudadano. Por lo que esta queda en manos de un modelo privatista que, al contar con medidas ineficientes, deja hacer y deja pasar actores que se reparten el negocio de los servicios públicos (Matías, 2015).

Pese a lo anterior, Varela afirma que “no es posible calificar de un solo tajo si los procesos de privatización de los servicios son buenos o malos” (Varela, 1999: 2). Pues si bien es cierto que en Colombia la privatización de las empresas públicas de Barranquilla ha permitido recuperar la calidad y la cobertura de los servicios públicos, las Empresas Públicas de Medellín también han logrado una prestación efectiva (Varela, 1999). De ahí que el éxito o el fracaso de la prestación de los servicios públicos dependa, según Varela (1999), de la existencia de una cultura organizacional y política orientada a lograr la profesionalización de la gestión, y del papel de los entes territoriales para lograr la expansión de los servicios públicos y la creación de instituciones territoriales capaces de recepcionar las demandas ciudadanas y supervigilar el servicio en el territorio.

Teniendo presente la literatura que se ha descrito, es importante mencionar los estudios que se han realizado desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL en diferentes países en torno al servicio público de aseo; una categoría de los servicios públicos que, consecuente de la descentralización, responde a una necesidad ambiental y sanitaria.

En Brasil, la descentralización territorial derivó de un proceso histórico que permitió reconocer las especificidades del territorio y fortalecer a los Estados y a los municipios de la unión federativa como eslabones institucionales que coexisten en atención a diversas responsabilidades. Frente a la gestión de los residuos sólidos, los titulares del servicio, es decir, las administraciones municipales, intermunicipales, regionales o estatales están en el deber de establecer una política que permita: prestar directamente o delegar el servicio a privados, fijar derechos y deberes a los usuarios, y elaborar planes de saneamiento básico. Esto último con el objetivo de garantizar la universalidad de acceso, la calidad, el control social, y la sustentabilidad económica del servicio (Galilea et al, 2011).

En Chile, la descentralización surgió en los años noventa con la redemocratización del país, específicamente, con la creación de las reformas constitucionales y las Leyes Orgánicas Constitucionales que, orientadas hacia el desarrollo económico y la equidad social, se presentaron sobre los municipios; quienes adquirieron la responsabilidad de prestar el servicio de recolección de los residuos sólidos a través de licitaciones a algún privado o como un servicio propio. En la última década, las tarifas y las modalidades de

cobro se han convertido en un problema para las entidades locales. Pues dado que un porcentaje muy alto de personas no paga, los municipios se enfrentan al dilema de administrar un sistema de cobro que, asociado al impuesto territorial a los bienes raíces, presenta alcances reducidos (Galilea et al, 2011).

En Costa Rica, la Constitución de la República dividió el territorio en provincias, municipios y Distritos. De estas entidades territoriales, son los municipios los que cuentan con la autonomía necesaria para operar en un amplio marco normativo. Dado que el Ministerio de Salud es la entidad encargada de la dirección, el monitoreo y la evaluación de la gestión de los residuos sólidos, esta le ha concedido a los municipios la responsabilidad del servicio de recolección y la limpieza de las vías y áreas públicas. Servicio que, según las Leyes del Ministerio, puede realizarse de manera directa por la administración o mediante contratos y convenios con empresas mixtas o particulares (Galilea et al, 2011).

En Paraguay, el fin del gobierno autoritario generó diversas transformaciones en el Estado. Entre estas, la reforma de la Ley Electoral y una nueva constitución que permitió el surgimiento de la descentralización política y administrativa; lo que conllevó al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. De acuerdo con el Artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal, el servicio de recolección, disposición y tratamiento de los residuos sólidos se encuentra descentralizado hasta el nivel municipal. De ahí que el gobierno central no posea injerencia en los municipios frente a la modalidad de prestación que estos adopten; la cual puede ser ejecutada en forma municipal directa, tercerizada, privatizada o en forma directa por iniciativa privada (Gaete, 2012).

En Colombia, la Constitución Política de 1991 organizó el país en forma descentralizada, y determinó la existencia de seis entidades territoriales: departamentos, municipios, Distritos Especiales, jurisdicciones especiales para los pueblos indígenas, provincias y regiones. De acuerdo con el Decreto 1713 de 2002, los municipios y los Distritos son las entidades territoriales encargadas tanto de asegurar el manejo integral de los residuos sólidos a través de la formulación e implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Como de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, específicamente, del servicio público de aseo que se puede prestar de manera directa o a través de terceros (Galilea et al., 2011).

A partir de la literatura descrita sobre la descentralización en América Latina y sus implicaciones en la prestación de los servicios públicos, específicamente, en el servicio público de aseo se puede concluir lo siguiente: i) los análisis de los autores mencionados suelen ser muy descriptivos en tanto que estos se fundamentan en un proceso histórico que tiene como punto de partida la adopción del modelo neoliberal y

sus consecuencias; ii) en Colombia, los autores se han esforzado por analizar la descentralización, los servicios públicos, las instituciones y el rol ciudadano desde perspectivas jurídicas, organizacionales, sociales y políticas; iii) en América Latina, el servicio público de aseo presenta características comunes en relación a su origen, la entidad territorial que debe garantizar el servicio, y los modelos de prestación del mismo; iv) los autores descritos relacionan en sus análisis la descentralización y los servicios públicos de manera directa, lo que dista de otros autores que si bien estudian los fenómenos bajo el antecedente neoliberal, los analizan de manera independiente²; vi) ningún autor ha analizado la transición de un municipio a otra categoría territorial y sus implicaciones frente al servicio público de aseo.

² Ejemplo de esto es el trabajo que realiza Samuel Jaramillo (1994) frente al servicio de aseo en Bogotá, Medellín y Barranquilla.

6. Marco conceptual

6.1 El ordenamiento territorial y su desarrollo en Colombia

El ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para lograr el desarrollo armónico de un país. Pues este tiene que ver, por una parte, con los cambios en la ocupación física del territorio como resultado de fenómenos naturales y humanos y, por otra parte, con la organización administrativa que adopte el Estado para gobernar y ejercer sus funciones de manera eficiente en las diversas territorialidades (Jiménez Benítez, 2010; Rico y Rosero, 2014).

El diseño del ordenamiento territorial depende tanto de la forma de Estado³ que adopte la constitución⁴, como de ciertos criterios específicos. Entre los que se destacan los siguientes: el criterio geográfico que entiende el territorio como parte de la naturaleza a fin de crear regiones naturales; el criterio poblacional que reconoce la diversidad de asentamientos humanos sobre el territorio para poder determinar los espacios geo-culturales; y el criterio estatal que divide el territorio según intereses políticos administrativos para cumplir con los propósitos del Estado (Jiménez Benítez, 2010).

En Colombia, el actual modelo de ordenamiento territorial fue realizado por la Asamblea Nacional Constituyente e instaurado por la Constitución Política de 1991 como:

(...) un instrumento del Estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional (Estupiñán, 2001; 258).

Definición que permite tanto la creación de una serie de Artículos orientados a legitimar la distribución del espacio y la distribución del poder en las escalas territoriales⁵ (Escobar, 1999); es decir, en la nación, la región, el departamento, la provincia, las entidades territoriales indígenas (ETIS), y el nivel local (municipios y Distritos). Como el fortalecimiento de un Estado que se caracteriza por ser unitario, descentralizado territorialmente y por promover, además, la autonomía de sus entidades territoriales (Rico y Rosero, 2014).

³ Es decir, la manera como se distribuye espacialmente el poder público y político dentro del territorio de un Estado (Jiménez, 2010).

⁴ Específicamente, del modelo de participación y de la distribución del poder político dentro del territorio (Jiménez Benítez, 2010).

⁵ Ejemplo de esto son, respectivamente, el Artículo 311 que define al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, y el Artículo 285 que dota a las entidades territoriales de autonomía para la gestión de sus intereses (Escobar, 1999).

– Estado Unitario

El Estado unitario se caracteriza por presentar un centro impulsor de poder que lleva a cabo todas las funciones del Estado (Rico y Rocero, 2014). De ahí que el poder sea uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales; a tal punto que las decisiones son de obligado cumplimiento en todo el territorio. No obstante, es importante mencionar que este no debe confundirse con el sistema autocrático en tanto que este es compatible con una estructura democrática y consta, además, de entidades territoriales con diversos grados de autonomía (Álvarez y Frigeri, 2002).

De acuerdo con la aplicación de conceptos como la descentralización, el Estado Unitario se clasifica, según Rico y Rocero (2014), en Estado Centralizado y Estado Descentralizado. Mientras el primero se fundamenta en la unificación administrativa y en una dependencia absoluta de las entidades territoriales con el sector central, el segundo reconoce en las entidades territoriales personalidad jurídica, patrimonio propio y funciones específicas para gobernarse por sí mismas; lo que si bien no implica la independencia absoluta de estas, si requiere que las entidades se desarrollen en función del poder legislativo y del poder judicial que integra el sector central (Jiménez, 2010; Rico y Rocero, 2014).

A partir de lo anterior, Jiménez (2010) afirma que:

(...) la Constitución del Estado Unitario puede reconocer ciertos niveles de descentralización y autonomía en ámbitos sectoriales o territoriales, (...) bajo el entendido que siempre habrá una jerarquía política y normativa que proviene del centro (Jiménez, 2010: 80).

Colombia es un Estado unitario en el que el poder público radica en un único titular: el presidente de la República (Constitución Política de 1991, Art 1). Pues este es, según el Artículo 115 de la Constitución Política de 1991, Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. De ahí que todos los ciudadanos del país deban obedecer a una misma y única autoridad, vivir bajo el mismo régimen constitucional y estar regidos por las mismas Leyes (Penagos, 2003). No obstante, es importante mencionar que la Constitución Política de 1991 también recoge dentro de su articulado una serie de disposiciones orientadas a la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (Nader, 2014).

– Autonomía

La autonomía es entendida como la potestad que tienen los municipios, las provincias, las regiones y demás entidades territoriales de un Estado para regirse mediante normas, competencias y gobiernos propios a fin de resolver sus propias necesidades (Duque, 2009; Rico y Rosero, 2014).

Al respecto, Duque (2009) afirma que la configuración de la autonomía que le confiere el diseño normativo de un Estado a los entes territoriales varía entre Estados Federales, Estados Regionales y Estados Unitarios. En el primer caso, las entidades subnacionales del Estado tienen la capacidad tanto de elegir a sus autoridades, como de disfrutar de autonomía política y demás poderes (legislativos, judiciales y administrativos) (Duque, 2009).

En el segundo caso, las entidades subnacionales presentan competencias exclusivas que, siendo diferentes a las del Estado Central, les permite disponer de órganos de gobierno propios y competencias legislativas y administrativas en las materias que les corresponde de acuerdo con la Constitución del Estado (Duque, 2009).

En el tercer caso, la autonomía no se materializa en materia legislativa en tanto que las entidades territoriales no tienen la capacidad de legislar. Pues si bien es cierto que a nivel territorial existen órganos colegiados de elección popular, estos pertenecen a la rama del poder ejecutivo y no legislativo. De ahí que la autonomía de estas entidades sea definida por el nivel central en términos administrativos (Duque, 2009).

El modelo actual de la organización del Estado Colombiano incorpora el concepto de autonomía dentro de las características del Estado a fin promover la identidad comunitaria local, el mejoramiento de la calidad y las condiciones de vida de los ciudadanos (Duque; 2009; Rico y Rosero, 2014). No obstante, es importante mencionar que esta comprende un espectro bastante restringido en tanto que el país se caracteriza por ser un Estado unitario (Duque, 2009).

Siguiendo la línea anterior, es importante mencionar que la Constitución Política de 1991 a partir del Artículo 287 define la autonomía en el país a fin de que las entidades territoriales gocen de esta para la gestión de sus intereses. Por lo que estas últimas pueden gobernarse por autoridades propias⁶, ejercer las competencias que les corresponde, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales (Duque, 2009; Jiménez, 2010; Rico y Rocero, 2014). Lo que permite el aumento de la participación ciudadana en la gestión pública, el mejoramiento de la eficiencia de la administración pública y la descentralización (política, fiscal y administrativa) en el país (Duque, 2009).

⁶ Quienes deben cumplir con los compromisos adquiridos por la comunidad que los elige y dar cumplimiento, además, al cuerpo normativo que rige el quehacer territorial (Duque, 2009).

– Descentralización

La descentralización implica la modificación del aparato institucional para el traslado de las competencias y los recursos fiscales del Estado a las unidades inferiores a fin de promover en estas la eficiencia, la legitimidad, la gobernabilidad y, ante todo, la autonomía. De ahí que la descentralización sea fundamental para la autonomía, el desarrollo de la democracia local, la participación ciudadana en los asuntos locales, y la confianza en las instituciones y el Estado (Ibarra, 2001; Nader, 2014).

De acuerdo con Jiménez (2010) y Nader (2014), la descentralización puede ser por servicios cuando la transferencia de las funciones esta encaminada hacia entidades con personería jurídica pero sin soporte territorial; por colaboración cuando se trasladan las funciones del Estado a los particulares a fin de que estos las ejerzan; y por reconocimiento de la autonomía de determinados sectores del territorio.

La descentralización territorial se configura a partir tres dimensiones específicas que, en conjunto, permiten un enfoque integral. La primera es la dimensión política que relaciona el traslado del poder político desde el Estado central hacia las entidades territoriales para que estas últimas puedan gobernarse por sus propias autoridades. La segunda es la dimensión competencial que implica el traslado de funciones y competencias administrativas a las entidades territoriales a fin de que estas ejerzan autónomamente sus asuntos. La tercera dimensión, por último, es la fiscal que comprende la asignación de recursos o rentas propias del Estado a las entidades territoriales a fin de que estas puedan atender las competencias asumidas por las mismas (Nader, 2014).

Como instrumento de gestión pública, es importante mencionar que la descentralización presenta dos grandes orientaciones: el criterio modernizante y el criterio democratizante. Mientras el primero emplea la descentralización para optimizar el desempeño del Estado frente a la asignación de los recursos públicos y la gestión pública, el segundo comprende la descentralización como una técnica que promueve la participación, el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos (Nader, 2014).

Al respecto, Nader (2014) señala que la descentralización no debe reducirse al traslado de funciones y competencias del Estado hacia las entidades territoriales, pues esta también abarca la descentralización interterritorial, es decir, la forma en que las entidades territoriales descentralizan las funciones que han recibido a fin de promover un proceso de participación ciudadana en el que es la sectorización del territorio lo que permite generar mayores espacios de participación que, en función del tamaño de la población, fomentan la legitimidad. Ya que “la población siente que su posición

política es importante en la toma de decisiones y que su opinión es tenida en cuenta en la planeación de su territorio” (Nader, 2014; 37).

En Colombia, la descentralización surgió como una técnica para dotar de facultades y funciones a las entidades territoriales a fin de que fueran estas capaces de gobernarse por sí mismas y de garantizar la efectividad de las normas del Estado en su territorio. Lo que no solo permitiría solventar las deficiencias de la gestión pública frente a la prestación de los servicios, sino que además conllevaría a aumentar la injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos (Nader, 2014; Rico y Rosero, 2014). De ahí que la Dirección Nacional de Planeación definiera la descentralización como:

(...) un modelo de organización del Estado, para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización política- Administrativa del Estado y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos (Rico y Rosero, 2014; 28 - 29).

El Acto Legislativo 01 de 1968 le concedió a los entes territoriales del país la capacidad de adoptar divisiones administrativas a nivel local. Lo que permitió, en 1991, desarrollar una serie de disposiciones que, encaminadas a reglamentar la división de las entidades locales, serían la base de múltiples normas tendientes a fortalecer la descentralización. Algunas de estas son la Ley 136 de 1994 que buscaba modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y la Ley 1617 de 2013 que pretendía establecer el régimen de los Distritos Especiales (Nader, 2014).

Teniendo presente lo anterior, Prieto (2017) concluye que:

(...) la descentralización en Colombia modificó las reglas de juego de los gobiernos locales, los cuales pasaron de ser implementadores de políticas públicas y ejecutores de un porcentaje significativo del gasto público a ser actores centrales en el diseño, implementación y cofinanciación de las políticas (Prieto, 2017: 11).

6.2 La estructura de la ordenación del territorio

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de derecho que se caracteriza por ser un Estado unitario descentralizado en el que las entidades territoriales cuentan con autonomía y, por ende, con ciertas funciones y recursos que le son asignadas desde el nivel central (OCDE, 2014).

A nivel territorial, la Asamblea Nacional Constituyente delegó al Legislador la creación de nuevas entidades territoriales que si bien quedaron a la espera del desarrollo de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para su materialización, fueron nombradas en la Constitución de Política de 1991. Por lo que el país pasó de tres a seis entidades territoriales. Las cuales son, según el Artículo 286, la nación, la región, el departamento, la provincia, las entidades indígenas, y los municipios y los Distritos (Álvarez y Frigeri, 2002).

De las entidades territoriales mencionadas por la Constitución Política de 1991, los departamentos, los municipios y los Distritos se caracterizan por ser niveles de gobierno que cumplen con determinadas funciones. Mientras los departamentos tienen el deber de planear y promover el desarrollo (económico y social) de su territorio, ejercer funciones administrativas y actuar como mediadores entre el nivel local y el gobierno central. Los municipios y los Distritos deben prestar los servicios públicos que determina la Ley, construir la infraestructura requerida para lograr el progreso local, promover la participación ciudadana, y facilitar el desarrollo social y cultural de su población (OCDE, 2014).

Teniendo presente lo anterior, es importante mencionar que aun cuando el Artículo 311 de la Constitución Política de 1991 determina que es el municipio la entidad fundamental de la división político administrativa del país, son los Distritos Especial los que presentan mayores facultades de autogestión. Pues estos cuentan con características únicas como los Fondos de Desarrollo Local (Rico y Rosero, 2014).

– Municipios

El municipio es una porción del territorio que, dentro del marco constitucional y legal, goza de autonomía política, fiscal y administrativa, presenta una identidad consecuente de las características naturales, sociales, económicas y culturales del territorio, cuenta con una población de catorce mil (14.000) habitantes como mínimo, y presenta ingresos anuales de libre destinación de por lo menos cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes durante un período no inferior a cuatro (4) años (Rico y Rosero, 2014).

De acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución Política de 1991, son funciones del municipio prestar los servicios públicos que determine la Ley, materializar las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, y propender por la participación y el bienestar de sus ciudadanos.

Para garantizar lo anterior, el municipio cuenta con dos autoridades que son elegidas popularmente por un periodo de cuatro años para todo el territorio. Por un lado, esta

el Concejo Municipal que es la cooperación político – administrativa encargada de realizar el control político de la administración municipal⁷, la reglamentación de las funciones para la prestación eficiente de los servicios públicos que están a cargo del municipio, la división del territorio en comunas o corregimientos, la adopción de planes y programas de desarrollo económico y social, la elección del personero, etc (Constitución Política de 1991, Art 313).

Por otro lado, está el alcalde que al ser el jefe de la administración local y el representante legal del municipio tiene que desarrollar las siguientes funciones: cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes, los Decretos, las Ordenanzas y los Acuerdos Municipales; conservar el orden público; dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo; informar a la ciudadanía sobre el desarrollo de su gestión; presentar proyectos de desarrollo económico y social al Concejo; sancionar y promulgar acuerdos que apruebe el Concejo; y colaborar con el Concejo para garantizar el buen desempeño de sus funciones (Constitución Política de 1991, Art 315).

En el marco de lo descrito, es importante resaltar que la división del municipio en comunas y corregimientos implica que cada una de estas zonas cuente con una Junta Administradora Local - JAL. Es decir, con un organismo que si bien es de elección popular, su campo de acción no abarca la totalidad del municipio. Por lo que es en el territorio de la comuna o del corregimiento que la eligió que la JAL debe desarrollar las siguientes funciones: vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales; formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión; distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; y ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales (Constitución Política de 1991, Art 318).

– Distrito Especial

El Distrito Especial es una entidad territorial de segundo nivel, es decir, un municipio que presenta características (económicas, culturales, geográficas) particulares que no solo lo diferencian de los demás municipios, sino que además lo dota de cierta autonomía para gestionar sus intereses a través de un régimen político, legal, fiscal y administrativo que es independiente (Rico y Rosero, 2014; Prieto, 2017).

⁷ Específicamente, frente al plan municipal de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y planes sectoriales y aspectos de ejecución en cuanto al funcionamiento, presupuesto, derechos humanos, estructura de la administración, procesos de contratación (Rico y Rosero, 2014).

En Colombia, Cartagena de Indias, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura y Bogotá son Distritos Especiales. No obstante, es importante mencionar que Bogotá al ser Distrito Capital esta regulado por la Ley 1421 de 1993, mientras que para las demás ciudades esta la Ley 1617 de 2013 que tiene como objetivo dotar a las entidades territoriales de las facultades, los instrumentos y los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones y para aprovechar sus características especiales (Rico y Rosero, 2014).

En general, el gobierno y la administración de un Distrito Especial esta en función de las siguientes autoridades: el Concejo Distrital y el Alcalde Distrital que tienen injerencia en todo el territorio distrital, y los Alcaldes Locales y las Juntas Administradoras Locales que estan limitadas a las localidades de cada Distrito (Ley 1421, 1993; Ley 1617, 2013). Si bien es cierto que estas autoridades son elegidas por elección popular para un periodo de cuatro años, es importante mencionar que entre la Ley 1421 de 1993 y la Ley 1617 de 2013 se presenta una pequeña diferencia entre las funciones que deben cumplir dichas autoridades.

El Concejo Distrital para el Distrito Capital debe de vigilar y controlar la gestión de las autoridades distritales, garantizar la eficiente prestación de los servicios a cargo del Estado, adoptar el plan de desarrollo económico y social de obras públicas, reformar o eliminar tributos y/o sobretasas, dictar normas orgánicas del presupuesto, adoptar el plan general de ordenamiento físico del territorio, determinar un método para que las Juntas Administradoras Locales puedan establecer el cobro por uso del espacio público, establecer la estructura general de la administración central y sus funciones, dictar normas que garanticen la descentralización y la desconcentración, promover la industria de la vivienda, defender el patrimonio cultural, dictar normas para el funcionamiento de la personería y la contraloría distrital, dividir el territorio en localidades y asignarles competencias y recursos, y autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito (Ley 1421, 1993).

El Concejo Distrital de los Distritos Especiales tiene como función expedir normas para reglamentar las actividades (turísticas, recreacionales, culturales, deportivas) en las playas y demás espacios de uso público, dictar normas para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, dividir el territorio en localidades y asignarles competencias y recursos, determinar un método para que las Juntas Administradoras Locales puedan establecer el cobro por uso del espacio público, dictar normas que garanticen la descentralización y la desconcentración, vigilar la ejecución de los contratos del Distrito, y armonizar la normatividad distrital en materia de atención y control de la población desplazada (Ley 1617, 2013).

El Alcalde Mayor del Distrito Capital tiene como atribuciones hacer cumplir la normatividad nacional y distrital, conservar el orden público del Distrito, dirigir la acción administrativa y garantizar la prestación de los servicios a cargo del Distrito, cumplir las funciones que deleguen las autoridades nacionales, crear o suprimir entidades distritales de conformidad con el Concejo, recaudar las rentas y caudales del erario y decretar su inversión, celebrar contratos, y colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones (Ley 1421, 1993).

El Alcalde Mayor de los Distritos Especiales tiene la obligación de orientar la acción administrativa de las autoridades distritales hacia el desarrollo territorial, presentar proyectos de desarrollo económico y social, impulsar mecanismos para la promoción del desarrollo local por medio de la integración y la asociación, impulsar el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad fiscal, desarrollar el ordenamiento territorial en su jurisdicción, y adelantar la gestión del riesgo con criterios de adaptación al cambio climático (Ley 1617, 2013).

Los Alcaldes Locales del Distrito Capital deben desarrollar acciones tendientes a hacer cumplir las normas nacionales y distritales, reglamentar los acuerdos locales, cumplir las funciones que le delegue otras autoridades distritales, coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad, velar por la seguridad ciudadana, dictar acciones para la protección del espacio público y el patrimonio, conceptuar ante el secretario de gobierno las expediciones de permisos para actividades públicas en la localidad, y vigilar y controlar la prestación de los servicios (Ley 1421, 1993).

Los Alcaldes Locales de los Distritos Especiales están en el deber de gestionar los asuntos propios de su territorio y la ejecución de acciones orientadas hacia el desarrollo y el ordenamiento armónico e integrado de la localidad (Ley 1617, 2013).

Las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital deben ejecutar acciones tendientes a adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con los planes generales del Distrito, vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en sus localidades, presentar proyectos de inversión, aprobar el presupuesto del fondo de desarrollo en función de los programas del plan de desarrollo local, preservar y hacer respetar el espacio público, promover la participación ciudadana, presentarle al Concejo Distrital proyectos relacionados con la localidad, vigilar los contratos en la localidad, promover campañas para recuperar el medio ambiente de la localidad, participar en el plan de desarrollo económico y social, y ejercer veeduría sobre los bienes que la administración distrital destine a la localidad (Ley 1421, 1993).

Las Juntas Administradoras Locales del Distrito Especial tienen que esforzarse por cumplir con la prestación de los servicios públicos, preservar y hacer respetar el

espacio público, promover campañas para recuperar el medio ambiente de la localidad, vigilar la ejecución de contratos en la localidad, promover la participación y la veeduría ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, ejercer veeduría sobre los bienes que la administración distrital destine a la localidad, y solicitar informes a las autoridades distritales (Ley 1617, 2013).

Pese a las variaciones que se presentan entre las funciones de las autoridades del Distrito Capital y de los Distritos Especiales es importante resaltar la existencia de los fondos de desarrollo local y de las localidades como características únicas de estas entidades territoriales.

Los fondos de desarrollo local son un patrimonio autónomo que, propio de cada localidad, es controlado por el Alcalde Local a fin de financiar la prestación de los servicios, construir obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, y generar las erogaciones por asistencia de los ediles a sesiones, plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias (Ley 1421, 1993; Ley 1617, 2013).

Las localidades implican la división del territorio del Distrito según las características geográficas del mismo y las características sociales, económicas y culturales de sus habitantes. Lo que se realiza con la intención de cumplir con dos objetivos. Por un lado, garantizar que la comunidad de cada localidad se organice para mejorar sus condiciones de vida, y participe en el manejo y en la prestación de los servicios públicos y de las obras de interés común. Y, por otro lado permitir la asignación de ciertas funciones a las localidades y promover, además, la descentralización y desconcentración de la prestación de los servicios (Ley 1421, 1993; Ley 1617, 2013).

6.3 Servicios públicos

- Servicio público y servicio público domiciliario.

Los servicios públicos están relacionados directamente con la seguridad, la justicia, la salud, la educación, las telecomunicaciones y los servicios públicos domiciliarios (Matías, 2014). De ahí que varios autores hayan definido los servicios públicos como un género que incluye varias categorías o especies (Matías, 2014; Mediana, 2015).

El ordenamiento jurídico colombiano define los servicios públicos como aquellos servicios que no solo están orientados a satisfacer las necesidades colectivas de manera permanente y continua, sino que además están bajo la regulación y el control del Estado. Pues es a través de estos que el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines (Medina, 2015).

Dado que el país fue catalogado por la Constitución Política de Colombia de 1991 como un Estado Social de Derecho, el servicio público debe ser entendido, según la Corte Constitucional, como una realidad que va más allá de ser un simple concepto jurídico. A tal punto que la definición de una actividad como servicio público por parte de la autoridad, no dejará de ser una declaración arbitraria si no existe de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general (Corte Constitucional de Colombia, 1992; Matías, 2014).

Entre las actividades que pueden ser definidas como servicio público, se encuentran los servicios públicos domiciliarios. Pues estos son una categoría especial que se caracteriza, según la Corte Constitucional, por: ser prestados directamente o indirectamente por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares; estar destinados a satisfacer las necesidades básicas de las personas en circunstancias específicas; prestarse a través de un sistema de redes físicas o humanas que, con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios, satisfacen las necesidades esenciales de las personas; ser financiados mediante tarifas, impuestos o subsidios; y estar relacionados con el derecho a una vida digna, pues la prestación eficiente y planificada es fundamental para la vida individual y colectiva (Mediana, 2015).

Teniendo presente lo anterior, puede afirmarse que en Colombia son servicios públicos domiciliarios el acueducto, el alcantarillado, el aseo, la energía eléctrica, la telefonía fija pública básica conmutada, la telefonía local móvil en el sector rural, y la distribución de gas combustible (Ley 142, 1994).

- El desarrollo de la prestación de servicios públicos y servicios públicos domiciliarios.

El Estado de intervención se caracterizó por la concentración de múltiples funciones, la incapacidad para gestionar los asuntos a su cargo, y los bajos niveles de eficiencia (Medina, 2015; Moreno, 2018). Esto, entre otras razones, porque el Estado no diferenciaba entre el ejercicio de las funciones administrativas y la prestación de los servicios públicos (Medina, 2015; Moreno, 2018). Por lo que este no solo era el prestador directo y único de los servicios, sino también el encargado de su regulación y control (Medina, 2015).

Las graves deficiencias de la prestación de los servicios y el aumento de sus costos justificaron, en el país, la ejecución del arreglo institucional que promovía el neoliberalismo (Cuervo, 2005; Moreno, 2018). Motivo por el que la Constitución

Política de 1991 consagró un modelo de economía social de mercado que conllevó, posteriormente, a la reorganización de la prestación de los servicios públicos. Pues fue mediante sus Artículos que los agentes privados quedaron facultados, al igual que el Estado, para ejercer la prestación.

Dado que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, la Constitución en mención determinó que una de las obligaciones de este era asegurar la prestación oportuna y eficiente de los servicios. De ahí que la regulación de estos quedara reservada para el Estado a fin de que fuera este el encargado de la dirección, la coordinación y el control de una actividad que, al presentar una connotación económica, debía ser desarrollada por diferentes actores (comunidad organizada, particulares, y entidades públicas) en condición de libertad, concurrencia, competitividad e igualdad (Medina, 2015; Moreno, 2018).

Para aumentar la eficiencia en el suministro de los servicios y garantizar la libertad de elección entre varias alternativas de la prestación, la Constitución Política determinó que era necesario promover la competitividad en el mercado. Siendo esto último el motivo por el cual el Estado adquirió la obligación de propender por la pluralidad de oferentes, y de evitar la existencia de prácticas que impidieran la competencia⁸. Por lo que los prestadores quedaron limitados a tener que cumplir tanto con las normas generales de su actividad, como con las garantías necesarias para cubrir los riesgos de la misma (Mediana, 2015).

A partir de la Ley 142 de 1994, se desarrollaron las directrices Constitucionales sobre la actividad económica de la prestación de los servicios públicos. De ahí que los objetivos generales de esta Ley se hayan orientado a:

(...) garantizar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, ampliar la cobertura, mejorar el espacio a la participación privada, separar los papeles del Estado regulador y empresario, racionalizar el régimen tarifario, administrar subsidios y garantizar la participación ciudadana (Amador, 2011: 88).

En ese sentido, los Artículos 10 y 11 de la Ley en mención han promovido en la país la adopción de un régimen de competencia y de libre entrada en el que todas las personas tienen derecho a organizar y operar empresas⁹ que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos domiciliarios; esto último, siempre y cuando el responsable de la prestación se encuentre bajo la regulación del Estado, es decir,

⁸ Entre estas prácticas se encuentran los monopolios, el abuso de las posiciones dominantes en el mercado (Valencia, 2004).

⁹ Además de estar orientadas a los servicios públicos, estas empresas se caracterizan por: ser de carácter público, privado o mixto; presentar capital de origen nacional o extranjero; y estar sometidas a normas del derecho civil y comercial (Amador, 2011).

sometido a las reglas, las normas, los principios y los deberes establecidos por la ley y la constitución (Medina, 2015; Moreno, 2018).

Para realizar la función regulatoria, el Estado ha contado con la capacidad de distribuir sus funciones en distintas entidades públicas. A nivel nacional, se encuentran la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y las comisiones de regulación de servicios públicos (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones) (Valencia, 2004). La primera es un organismo de carácter técnico que ha sido creado por la Constitución Política de 1991 para controlar y vigilar la gestión de las empresas prestadoras de todos los servicios públicos domiciliarios, y evaluar la gestión financiera y administrativa de las mismas; a tal punto que este organismo puede sancionar, intervenir y liquidar empresas (Valencia, 2004; Amador, 2011).

La segunda constituye otra comisión técnica que, creada a partir de Ley 142 de 1994, tiene la responsabilidad de definir las pautas necesarias tanto para intervenir los servicios públicos, como para regular los monopolios naturales, la competencia económica, la calidad del servicio, la gestión de las empresas prestadoras y la tarifa de las mismas; propendiendo así por el equilibrio en la competencia, la calidad de la prestación, y los derechos de los usuarios¹⁰ (Valencia, 2004; Moreno, 2018: 23).

A nivel territorial, la normatividad le ha conferido a los departamentos, a los municipios y a los Distritos el deber de apoyar y garantizar la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios. Lo que implica, entre otras cosas, la vinculación con operadores privados capaces de prestar el servicio o la prestación directa del mismo¹¹ cada vez que las características técnicas y económicas del servicio lo permitan y lo aconsejen (Constitución Política, 1991; Varela, 2009).

Otras de las funciones que se desarrollan a nivel territorial frente a la prestación del servicio, son: el control político que realizan las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales; la transferencia de recursos a las empresas operadoras de los servicios públicos domiciliarios para garantizar el otorgamiento de los subsidios tarifarios a los estratos socioeconómicos de menores ingresos (1, 2 y 3); y la canalización de las demandas ciudadanas por medio de las Juntas de Acción

¹⁰ La ley 142 de 1994 señala que los usuarios tienen derecho a: obtener la medición del consumo como parámetro de cobro; a conocer todas las actividades que realice la empresa; a obtener subsidios de acuerdo a la estratificación (Amador, 2011).

¹¹ La prestación directa debe realizarse por medio de empresas prestadoras de naturaleza pública (Empresas Industriales y Comerciales del Estado - IECE) o mixta; las cuales deben operar en un mercado regulado (Varela, 2009).

Comunal (JAC), las Juntas Administradoras Locales (JAL) y los grupos de interés (Varela, 2009).

Teniendo presente lo anterior, es importante mencionar que dentro del diseño institucional son los organismos de control (Personería, Procuraduría, y Defensoría del Pueblo) presentes en los territorios quienes deben ejercer junto con la administración departamental, municipal y Distrital, las funciones de control y vigilancia frente a la prestación que realizan las empresas de los servicios públicos domiciliarios (Varela, 2009).

– Servicio público de aseo

En Colombia, el servicio público de aseo hace parte de los servicios públicos domiciliarios. Pues es a través de su prestación mediante redes humanas o físicas que los ciudadanos logran satisfacer sus necesidades vitales. De ahí que las actividades de este servicio se encuentren protegidas por la Ley, y obligadas a desarrollarse de manera continua a favor de todos los ciudadanos (Amador, 2011).

De acuerdo con la normatividad vigente, el servicio público de aseo consta de nueve componentes que, complementarios entre sí, son definidos de la siguiente manera: I) la recolección, el transporte, la transferencia y la disposición final de los residuos sólidos son la actuación del prestador para recoger y transportar los residuos sólidos hasta la estación de transferencia y/o el lugar de tratamiento o disposición final; II) el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas es el accionar necesario para remover manualmente o mecánicamente todo tipo de residuo sólido¹² que este esparcido o acumulado; III) el corte de césped es la reducción de la capa vegetal mediante el uso de equipos manuales o mecánicos; IV) la poda de árboles es el corte de las ramas de los árboles que debe realizarse mediante el uso de equipos manuales o mecánicos; V) el lavado de áreas públicas es la remoción de los residuos sólidos presentes en las áreas públicas mediante el uso de agua a presión¹³; VI) y el aprovechamiento es la recolección y el transporte de los residuos sólidos aprovechables desde el lugar de generación hasta la estación de clasificación y/o planta de aprovechamiento (Decreto 1077, 2015).

¹² Estos residuos son los papeles, las hojas, la arenilla y demás residuos sólidos similares (Decreto 1077, 2015).

¹³ Es importante mencionar que el servicio público de aseo incluía, inicialmente, la recolección municipal de los residuos sólidos y las actividades de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los mismos (Ley 142, 1994). No obstante, fue con la Ley 689 de 2001 que se incorporó en el servicio el corte de césped, la poda de árboles, el lavado de las áreas públicas, y la transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos consecuentes de estas actividades.

El servicio público de aseo y todos sus componentes son prestados a través de empresas públicas, privadas y mixtas que, según Amador (2011), logran financiarse mediante las tarifas que se les cobran a los usuarios residenciales¹⁴ o no residenciales¹⁵ en la factura del servicio de agua. De manera que es el desarrollo de estos componentes lo que implica la ejecución de otro tipo de actividades que, orientadas en la gestión administrativa y financiera de las empresas, permiten el cobro y el recaudo de dinero, la facturación, la atención de las quejas y reclamos de los usuarios, etc (Amador, 2011).

Siguiendo la línea anterior, es importante mencionar que aun cuando son las empresas de aseo las que prestan el servicio, son los municipios los que deben asegurar la oferta continua de la prestación en todo el territorio. De ahí que el servicio deba presentar un gran número de micro y macro rutas que, operadas por una red humana, incluyen escobitas, compactadores y camiones recolectores que permiten que los usuarios sean atendidos desde su domicilio con calidad, cobertura y continuidad¹⁶; estándares que propios del servicio e independientes del esquema de prestación permiten el desarrollo de un servicio colectivo que porta bienestar social (Amador, 2011).

En términos económicos, el servicio público de aseo se caracteriza por: exhibir economías de escala cuando el servicio se ofrece en condiciones de monopolio (costos menores a mayores usuarios) y de aglomeración (ciertos servicios son más baratos cuando los presta una empresa); contar con economías de continuidad que implican que a mayor número de usuarios agrupados en una misma área geográfica menor será el costo fijo de provisión del servicio; requerir de conocimiento técnico y de regulación para estar en el mercado; presentar principios de imposibilidad de individualización y exclusión en tanto que los beneficios del servicio recaen sobre todos los ciudadanos que, bajo ninguna circunstancia, pueden estar excluidos del servicio; y manifestar elementos de bien público, de monopolio, de meritividad, y de competencia desleal que conllevan a la intervención estatal y a la aplicación de tarifas, subsidios, protocolos de investigación sobre prácticas restrictivas y externalidades ambientales, etc (Amador, 2011).

¹⁴ Estos usuarios se caracterizan por organizarse de acuerdo a su estrato socioeconómico (Amador, 2011).

¹⁵ Estos usuarios se identifican por la cantidad de residuos sólidos que generan; a tal punto que existen grandes y pequeños productores cuya tarifa se cobra según peso y volumen de los residuos producidos (Amador, 2011).

¹⁶ Es importante mencionar que mientras los dos primeros estándares implican que la prestación deba ejecutarse continuamente de la mejor manera posible, el último estándar indica que el servicio debe llegar a todos los habitantes del territorio (Decreto 1077, 2015).

- Esquemas de la prestación del servicio público de aseo

En Colombia, el reajuste estructural y la creación de diversos mecanismos para promover la libre competencia del mercado hicieron de la prestación del servicio público de aseo un negocio lucrativo. De ahí que los actores privados decidieran invertir en el sector y asumir las responsabilidades de la administración y la operación del servicio a fin de convertir sus empresas en un negocio que, siendo viable y eficiente, debía adaptarse a las condiciones que el municipio impusiera dentro de su territorio (Amador, 2011).

Lo anterior, sumado a las características económicas del servicio conllevó a que Artículo 9 de la Ley 632 de 2000 determinara que los municipios y los Distritos, al ser los responsables de asegurar la prestación del servicio, contaran con la facultad de aplicar el esquema de competencia en el mercado o el esquema de competencia por el mercado (Amador, 2011; Mediana, 2015).

El esquema de competencia en el mercado se caracteriza por habilitar en una misma localidad, zona o cuadra la libre competencia y concurrencia de los prestadores del servicio de aseo. Para Amador (2011), este esquema debe complementarse mediante el desarrollo de una política que, destinada a fomentar y conservar el proceso de competencia, permita eliminar las trabas institucionales, fomentar el uso eficiente de los recursos, y promover a partir de unas reglas de juego transparentes y flexibles la libre entrada y salida de las empresas.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, el derecho a la libre competencia es un derecho constitucional y colectivo en la medida en que reconoce lo siguiente: la competencia es el derecho de todos los agentes (operadores y consumidores) a acceder libremente al mercado; el Estado es quien debe impedir la obstrucción de la libertad económica; las autoridades competentes tienen el deber de investigar y sancionar las prácticas restrictivas a la competencia; la Ley debe impedir la creación de monopolios estatales; el Estado debe involucrar mecanismos de eficiencia, productividad y competitividad; los consumidores deben acceder a mejores productos dada la pluralidad de agentes (Amador, 2011).

Para el sector de los servicios públicos, el proceso de competencia entre los diferentes oferentes por conquistar el mercado y aumentar sus ventas estimula la innovación y la inversión, genera nuevos métodos de gestión, incrementa la productividad, posibilita la aparición de tarifas más bajas, permite la expansión, y optimiza la calidad. Lo que beneficia a la sociedad y, específicamente, al consumidor; quien, en función de la tarifa y de la calidad del servicio, puede escoger libremente a su prestador (Amador, 2011).

Al respecto, Amador (2011) identifica que es la misma lucha por el mercado lo que conlleva a que el oferente que no es competitivo incurra en actos colusorios a fin de conservar su participación en el mercado. Lo que genera fallas de mercado que conllevan a: ineficiencias económicas, cobros sin prestación efectiva, usuarios no atendidos, monopolios, competencia predatoria, externalidades, afectación de las frecuencias de recolección, dificultad para realizar campañas educativas con los usuarios, y problemas de equidad consecuentes de la venta del servicio a los usuarios más pudientes (Amador, 2011).

Las fallas del mercado y la naturaleza económica del servicio implican que el esquema de competencia deba ser regulado por el Estado. Quien, promoviendo la libertad de concurrencia y de competencia, permite solventar las fallas, hacer compatible el interés privado con la satisfacción de las necesidades sociales, y garantizar la continuidad, la calidad, y la cobertura del servicio (Amador, 2011).

El esquema de competencia por el mercado es un proceso de penetración del sector privado que, a diferencia del anterior, requiere que el municipio realice una licitación que permita adjudicar Áreas de Servicio Exclusivo – ASE. De manera que es en el marco de subastas de licencias, franquicias o concesiones competitivas que las firmas interesadas en la prestación del servicio se enfrentan por el mercado bajo una estructura de costos similares (Amador, 2011).

De acuerdo con el Decreto 891 de 2002, las Áreas de Servicio Exclusivo son áreas geográficas otorgadas por un municipio a un prestador a través de una licitación pública que, según Amador (2001), garantiza que ninguna otra empresa pueda ofrecer sus servicios en el área que le ha sido otorgada por derecho a otra durante un tiempo determinado. Si bien es cierto que la licitación en mención es realizada por el municipio, es importante mencionar que es la Comisión Reguladora de Agua – CRA la encargada de verificar la existencia de los motivos que permitan la creación de Áreas de Servicio Exclusivo, definir los lineamientos generales y las condiciones de los contratos¹⁷, y garantizar que la licitación permita mejorar la prestación (Medina, 2015).

En función de las características económicas del servicio, Amador (2011) afirma que el esquema de competencia por el mercado permite determinar los parámetros del servicio, reducir las asimetrías de información, mejorar la eficiencia económica, conseguir menores tarifas, otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos,

¹⁷ Estos contratos deberán precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, el número de usuarios por zona, las condiciones de la tarifa, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo frente al servicio (Amador, 2011).

internalizar las externalidades, conseguir economías de escala y continuidad, disminuir los costos de transacción, y ampliar la cobertura del servicio. Pese a estos beneficios, es importante mencionar que el esquema también puede tornarse ineficiente cada vez que se generan comportamientos colusorios entre los participantes por la falta de oferentes interesados en competir o por el deseo de los mismos de ganar el contrato ofreciendo precios y condiciones que, mejores que los demás, impiden en la práctica un servicio con calidad, cobertura y continuidad (Amador, 2011).

Para promover la eficiencia del esquema en mención y sus beneficios, las entidades competentes deben entonces garantizar el cumplimiento de tres condiciones: disminuir la ventaja del operador frente a otros competidores cuando este ya ha licitado; evitar restricciones entre los participantes en términos de igualdad, acceso y disponibilidad de insumos; y asegurar que el número de las empresas que concursan sea lo suficientemente grande como para que los precios del proceso resulten similares al costo marginal (Amador, 2011).

Teniendo presente las características del servicio público de aseo y los pros y contras de los modelos de prestación que emplea el Estado para su regulación, se logra entrever la necesidad del Estado, como garante de la prestación, de desarrollar tanto los preceptos de solidaridad, libre competencia, y acceso universal, como las condiciones de neutralidad, igualdad, calidad, continuidad y eficiencia para los productores y los consumidores (Amador, 2011).

– Marco normativo

Para comprender el servicio público de aseo en el país es indispensable conocer el marco normativo que ha determinado su operación. Pues si bien es cierto que la normatividad vigente parte de la constitución política de 1991 y de la Ley 142 de 1994, esta se ha desarrollado en el marco de una serie de disposiciones que, propias de los años 70, buscaban evitar la acumulación de los residuos sólidos domiciliarios y sus consecuencias en el casco urbano.

El antecedente legislativo del servicio público de aseo se conformó a partir de una serie de disposiciones que, tras los cambios constitucionales de 1991, fueron derogadas por la nueva legislación. De acuerdo con Ramírez (2005), las disposiciones en mención comprendían: i) el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente que consagró las reglas del manejo adecuado de los residuos sólidos y asignó el deber de organizar el servicio de recolección, transporte y disposición final a los municipios; ii) el Código Sanitario Nacional que estableció los procedimientos y las medidas para regular, legalizar y controlar las descargas de los residuos sólidos a fin de mitigar los impactos sanitarios en el bienestar y en la salud

humana ; iii) el Decreto 2104 de 1983 que caracterizó los residuos sólidos, identificó los componentes del servicio de aseo, y expuso las pautas que debían regir las relaciones entre los usuarios y las entidades prestadoras; iv) el Decreto 0196 de 1989 que instituyó las diferentes modalidades del servicio (residencia y no residencial) y la estructura nacional de tarifas; v) el Decreto 056 de 1991 que dispuso la necesidad de determinar la tasa y la periodicidad de la actualización de las tarifas del servicio de aseo; vi) y el Decreto 2338 de 1993 que determinó la tarifa mensual por concepto de servicio de aseo fijo para predios sin construir.

En la actualidad, la prestación del servicio público de aseo se desarrolla en el marco de la Constitución Política de 1991. Específicamente, en los siguientes Artículos: i) el Artículo 333 que promueve la libre competencia y reconoce, además, una política de competencia diferente para los servicios públicos; ii) el Artículo 365 que determina que el deber del Estado es asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos ; iii) el Artículo 367 que expone la capacidad del municipio para prestar los servicios públicos cuando las características del mismo lo permitan; iv) Artículo 369 que reglamenta los deberes y los derechos de los usuarios, y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de los servicios públicos; v) y el Artículo 370 que estipula que es el Presidente de la República el encargado de ejercer el control y la vigilancia de los servicios públicos (Const., 1991).

Paralelo a las disposiciones constitucionales, la Ley 142 de 1994 define el servicio público de aseo y regula su prestación. De ahí que esta se enfoque en promover la competencia, ampliar las coberturas deficitarias, asegurar la continuidad en la financiación de la infraestructura, fortalecer el proceso de descentralización y autonomía municipal, y mejorar la gestión empresarial de las empresas (Ramírez, 2005; Pedraza, 2014).

Al respecto, es importante mencionar que es la Ley 632 de 2000 la que incluye las actividades complementarias de corte de césped, poda de árboles y lavado de vías y áreas públicas en la definición del servicio público de aseo. Además de ser la Ley encargada de promover la libre competencia de los operadores para los grandes generadores y las Áreas de Servicio Exclusivo para los usuarios residenciales y los pequeños productores. Lo que si bien fue derogado por la Ley 1537 de 2012, fue regulado, posteriormente, por el Decreto 891 de 2002 que identifica los requisitos y los procedimientos que se deben cumplir para el otorgamiento de Áreas de Servicio Exclusivo (Ramírez, 2005; Pedraza, 2014).

Posteriormente, el decreto 1713 de 2002 surge para reglamentar la opción tarifaria de los multiusuarios, determinar la metodología tarifaria de los inmuebles desocupados, y, ante todo, para relacionar la prestación del servicio público de aseo con parámetros

ambientales y sanitarios. De ahí que esta Ley cree y desarrolle la gestión integral de los residuos sólidos como un principio rector orientado a preservar las condiciones ambientales del entorno en el que se desarrolla el servicio; tanto así que esta es definida como:

(...) el conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final (Decreto 1713, 2002; 7).

Para garantizar lo anterior, el mismo Decreto determina que los municipios y los Distritos deben formular y desarrollar un Plan para la Gestión Integral de Residuos sólidos (PGIRS). Pues solo así se podrá coordinar la prestación del servicio público de aseo con las actividades de aprovechamiento y con los programas de inversión para reducir el impacto ambiental.

A partir de los lineamientos expuestos por el Decreto 1713 de 2002, el Decreto 2981 de 2013 adiciona los principios de economía de escala, cobertura, calidad y continuidad, y define los PGIRS como:

(...) el instrumento de planeación municipal o regional articulado a partir de un conjunto de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos para el manejo de los residuos, el cual se ejecutará durante un período determinado y deberá ser evaluado. De manera que para su elaboración este se deberá basar en un diagnóstico inicial, en una proyección futura y en un plan financiero viable que permita el mejoramiento continuo de los residuos y la prestación del servicio (Decreto 2981, 4).

En atención a los lineamientos que se imparten desde el PGIRS, es importante mencionar que el componente de disposición final es soportado por un amplio marco legal. Específicamente, por: el Decreto 838 de 2005 que establece las condiciones para promover la planificación, la construcción y la operación de sistemas de disposición final por medio de rellenos sanitarios; la Resolución 1390 de 2005 que promueve el cierre de todos los sitios de disposición final inadecuados; la Resolución 1459 de 2005 que prioriza la construcción de rellenos sanitarios cuando no se disponga de una solución adecuada; y el Decreto 1220 de 2005 que regula la construcción y operación de los rellenos sanitarios a partir de la adquisición de licencias ambientales (Pedraza, 2014).

Teniendo presente el marco legal descrito, se puede evidenciar que es a partir de las normas generales que se establecen en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 142 de 1994 que se produce el desarrollo legislativo del servicio público de aseo. El cual se caracteriza por presentar un marco legislativo previo que le ha servido de base para analizar el tema de los residuos sólidos desde diferentes perspectivas. Siendo esta la razón por la que se han generado normas orientadas tanto a determinar qué elementos se requieren para que el servicio se preste con calidad, cobertura y continuidad, como para regular las acciones de la prestación que afectan el medio ambiente. Pues si bien es cierto que en Colombia el servicio público de aseo es un derecho ciudadano, gozar de un ambiente sano también lo es (Const., 1991).

7. Hallazgos

7.1 El servicio público de aseo en otras ciudades Distrito

En Colombia, la prestación del servicio público de aseo es competencia de los municipios y de los Distritos Especiales. Y si bien es cierto que en el país solo siete (7) ciudades conforman esta última categoría, la presente investigación seleccionó y analizó la prestación del servicio público de aseo en dos ciudades Distrito: el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y el Distrito Capital de Bogotá. Pues mientras la primera porta con los elementos necesarios para comprender los cambios que se presentaron de un esquema a otro durante la transición de municipio a Distrito Especial, la segunda deja entrever la dinámica que se presentaba entre los diferentes actores cada vez que se requería realizar algún cambio relacionado con la prestación del servicio.

– Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

Cartagena de Indias es una ciudad Colombiana que se caracteriza por su cercanía con el mar Caribe y por su fuerte crecimiento turístico, cultural, urbano, comercial, industrial y de servicios. De ahí que la ciudad no solo adquiriera el título de Distrito Turístico y Cultural, sino que además fuera considerada como una de las cinco ciudades más importantes del país; tanto por el tamaño de su población, como por su Producto Interno Bruto – PIB (PNUMA, 2009).

Al igual que muchas ciudades, Cartagena de Indias ha propendido desde siempre por el bienestar de sus ciudadanos. De ahí que fue la necesidad de garantizar la prestación del servicio público de aseo en todo el territorio, lo que motivó a la ciudad a probar diferentes esquemas de prestación que, adscritos al marco legal y regulados por las entidades designadas, fueron ejecutados por diferentes actores a lo largo del tiempo.

Durante las décadas de los años 70 y 80, las Empresas Públicas de Cartagena eran la entidad responsable de la recolección y el transporte de los residuos sólidos ordinarios. Los cuales tenían designados diferentes espacios para su disposición final; entre estos sobresalían los botaderos a cielo abierto, los cuerpos de agua, y los solares que llegaron a recibir los residuos del 19% del territorio, pues para inicios de los años 80 ese fue el nivel máximo de cobertura (PNUMA, 2009).

Para aumentar la cobertura del servicio, la Alcaldía de Cartagena de Indias contrató al sector privado a través de un esquema de concesión. Por lo que el servicio fue prestado, desde 1993 hasta el 2006, por dos operadores: Lime S.A E.S.P y Ciudad Limpia del Caribe S.A E.S.P (Pedraza, 2014). Quienes atendieron la zona urbana del municipio en los componentes de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, y

recolección y transporte de los residuos sólidos; los cuales fueron ubicados en el Relleno Sanitario de Henequén y, posteriormente, en el Relleno Sanitario Ingeambiente (PNUMA, 2009, Pedraza, 2014).

Para garantizar la cobertura de la zona rural de la ciudad y el acceso al servicio a los usuarios de bajos ingresos, la alcaldía le presentó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA una propuesta de prestación del servicio de aseo que, involucrando Áreas de Servicio Exclusivo – ASE, no fue aceptada¹⁸ por la entidad en mayo de 2001 (Resolución CRA 159, 2001). Por lo que el Alcalde de Cartagena le solicitó a la CRA modificar su respuesta. De ahí que el 5 de octubre de 2001 esta determinara la existencia de motivos que permitían la inclusión de las ASE en los contratos que se iban a suscribir para la prestación del servicio público de aseo¹⁹ en el municipio (Resolución CRA 193, 2001).

Pese a lo anterior, fue hasta el año 2006 que se suscribieron, bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo, los contratos de concesión con las empresas Aseo Urbano de La Costa S.A E. S. P y Promotora Ambiental del Caribe S.A E. S. P (PNUMA, 2009, Pedraza, 2014). Las cuales se distribuyeron en el territorio²⁰ y se comprometieron durante ocho (8) años a cubrir el 100% de los usuarios y a prestar los siguientes componentes del servicio: recolección y transporte de residuos sólidos, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles del espacio público (Pedraza, 2014).

Siguiendo con la línea anterior, es importante resaltar que ninguna de las dos empresas se comprometió a realizar actividades de aprovechamiento, y que la disposición final de los residuos sólidos se efectuó en el Relleno Sanitario Parque Ambiental Loma de los Cocos. Pues fue a través de un contrato de concesión por 20 años con la empresa Caribe Verde E.S.P, que esta se responsabilizó de recibir los residuos sólidos y de realizar el diseño, la construcción, la administración, la operación, el mantenimiento y el cierre del relleno sanitario (Pedraza, 2014).

Desde el 1 de julio de 2006 hasta el 30 de junio de 2014, las acciones que realizaron las empresas Aseo Urbano de La Costa S.A E. S. P, Promotora Ambiental del Caribe S.A E. S. P y Caribe Verde E.S.P frente a los componentes del servicio público de aseo fueron

¹⁸La propuesta no fue aceptada por la CRA en tanto que esta no cumplía con los requisitos establecidos en la Resolución 11 de 1996 y no hacía referencia al porqué los costos superaban los ingresos esperados en las proyecciones (Resolución CRA 159, 2001).

¹⁹ En este punto, es importante mencionar que la CRA permitió la inclusión de las ASE en los contratos siempre y cuando en estos se estableciera que los prestadores tenían la obligación de extender la cobertura al 100% de los estratos 1, 2, 3, y que el precio techo para el Distrito se calcularía empleando la metodología $H_o = 1$ (Resolución CRA 193, 2001).

²⁰ Mientras a la empresa de Aseo Urbano de La Costa S.A. E. S. P. se le asignó el Área de Servicio Exclusivo No.3 (sur de la ciudad), a la empresa Promotora Ambiental del Caribe S.A. E. S. P. se le concedieron las Áreas de Servicio Exclusivo No. 1 y No. 2 (zona norte del Distrito) (Pedraza, 2014).

controladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y supervisadas por el Distrito de Cartagena a través del Consorcio Aseo Cartagena 2006 (Resolución 3213, 2014).

Tras el vencimiento de los contratos y para mejorar la calidad y la eficiencia del servicio público de aseo, Cartagena pasó de un esquema de Áreas de Servicio Exclusivo a un esquema de libre competencia. Siendo esto el motivo por el que el Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, como garante de la prestación del servicio, convocó mediante invitación pública²¹ a las empresas del servicio público para que empezaran a prestar el servicio en los componentes de barrido, recolección y transporte hasta el sitio de disposición final (Resolución 3213, 2014).

Actualmente, Aseo Urbano de La Costa S.A E. S. P y Promotora Ambiental del Caribe S.A E. S. P son las empresas que prestan el servicio público de aseo en el Distrito de Cartagena de Indias. De ahí que estas no sólo se encuentren vigiladas por la división de servicios públicos del Distrito, sino que además esten bajo el control y la supervisión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Superintendencia de Industria y Comercio; mientras la primera se encarga de inspeccionar los aspectos técnicos establecidos a nivel nacional, la segunda identifica y regula las prácticas restrictivas a la competencia y el abuso de la posición dominante de un prestador frente a los usuarios u otros prestadores (Revista El Metro, 2014).

Resultados de los esquemas de prestación implementados

A. Esquema de competencia: Áreas de Servicio Exclusivo

Durante los años en que la prestación del servicio público de aseo se implementó bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo, la empresa Aseo Urbano S.A E. S. P y la empresa Promoambiental Caribe S.A E.S.P participaron de manera equitativa en el mercado. Tanto así que para el año 2012, el relleno sanitario recibió de la primera 154.400 toneladas y de la segunda 142.560 toneladas (Pedraza, 2014).

Pese a lo anterior, es importante mencionar que de acuerdo con los recorridos de inspección realizados por la Alcaldía de Cartagena, las empresas debían presentar mejoras en el servicio; específicamente, en los componentes de barrido de las vías y las áreas públicas, y en la recolección de residuos sólidos ordinarios y especiales (escombros y voluminosos) de la zona urbana y de la zona rural del municipio (El Universal, 2011).

²¹ Es importante señalar que la convocatoria en mención no puede asimilarse en sus efectos a una licitación pública que regula el estatuto de la contratación estatal y que genera una contratación entre la entidad territorial y el prestador del servicio (Resolución 3213, 2014).

Al respecto, las empresas de aseo señalaban que aun cuando estas realizaban su trabajo de manera cumplida y bajo el concepto de área limpia, existían factores que alteraban la prestación y, por ende, el estado de la ciudad; la falta de control de las autoridades para evitar el arrojado indiscriminado de los residuos sólidos, las disposiciones inadecuadas de los usuarios, el incremento de vendedores ambulantes, y la evasión del aforo eran algunos de los factores que recurrentemente afectaban el trabajo de las empresas (El Universal, 2011).

B. Esquema de competencia: libre competencia y concurrencia

Una vez que se empezó a implementar el esquema de libre competencia y concurrencia en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la prestación del servicio público de aseo presentó cambios positivos. Pues las empresas de aseo Promoambiental Caribe S.A E.S.P y Aseo Urbano S.A E.S.P incrementaron la cantidad de frecuencias mínimas en la ciudad, tecnificaron sus operaciones y optimizaron su capacidad de respuesta. Razón por la que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios llegó a afirmar que el esquema operativo había sido exitoso (El Universal, 2015; Revista El metro, 2015).

Tras el pasar de los años, la Procuraduría General de la Nación evidenció falencias en el servicio que prestaban las empresas de aseo mencionadas anteriormente; específicamente, en el componente de recolección y transporte de los residuos sólidos. De ahí que esta solicitara la ejecución de campañas, operativos y demás procedimientos que permitieran desimpactar la ciudad de escombros y residuos ordinarios (El Universal, 2018).

De acuerdo con Promoambiental Caribe S.A E.S.P y Aseo Urbano S.A E.S.P, las falencias encontradas obedecían a una serie de dificultades que propias de la dinámica de la ciudad, eran ajenas al servicio. Siendo estas las siguientes: la manipulación de los residuos sólidos por personas ajenas al servicio, específicamente, habitantes de calle; las obstrucciones en las vías que suelen impedir el paso del vehículo recolector; la falta de control frente a las disposiciones inadecuadas de los residuos sólidos; la entrega de los residuos sólidos a personas no autorizadas; y la falta de cultura ciudadana (El Universal, 2018).

En el marco de lo descrito, puede afirmarse que la historia de la prestación del servicio público de aseo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias porta con diferentes momentos y/o situaciones que permiten entrever tanto los motivos por los que el servicio pasó de un esquema de Áreas de Servicio Exclusivo a un esquema de libre competencia y concurrencia, como los pros y los contra de cada esquema. De ahí

que se pueda constatar que la calidad, la cobertura y la continuidad del servicio no dependen del esquema de la prestación y sí del control que deben realizar la administración municipal o Distrital, los ciudadanos, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA.

– Distrito Capital de Bogotá

Sobre el Altiplano Cundiboyacense en la Cordillera Oriental de Los Andes y a una altura de 2.630 metros sobre el nivel del mar, se encuentra la capital del departamento de Cundinamarca y de la República de Colombia, Bogotá. Dadas las características políticas, geográficas, económicas y culturales de la ciudad, esta fue nombrada como Distrito Especial en 1954 y, posteriormente, como Distrito Capital (Universidad Distrital, s.f.). Actualmente, Bogotá es una de las ciudades más extensas y pobladas del país, es la sede del Gobierno Central, y es el centro financiero, inmobiliario, comercial, industrial y de servicios más importante de la nación²² (Cámara de Comercio de Bogotá, 2004).

Al igual que otras ciudades del país, la historia del servicio público de aseo de Bogotá deja entrever cómo la operación del servicio pasó de las empresas públicas a las empresas privadas.

Entre 1958 y 1993, la Empresa Distrital de Servicios Públicos – EDIS era la encargada de prestar el servicio público de aseo en toda la ciudad; siendo la responsable del barrido de las calles y de la recolección, el transporte y la disposición de los residuos sólidos (Vaquiro y Barajas, 2017). No obstante, fue la incapacidad de la misma para expandir la cobertura y para asumir la operación en condiciones de eficiencia lo que conllevó a que la empresa suscribiera contratos de prestación de servicios con dos consorcios privados: Lime S.A E.S.P y Ciudad Limpia S.A E.S.P²³. Quienes, bajo la dirección y control de EDIS, adquirieron el deber de prestar los servicios de barrido y limpieza de vías públicas, y recolección y transporte de residuos sólidos hasta su disposición final (Median, 2005).

Tras la liquidación de EDIS en 1993 y la expedición de la Ley 142 de 1994, el Distrito suscribió contratos de concesión para la prestación del servicio público²⁴ de aseo, los

²² Tanto así que para el 2017, el 26,4% de la producción nacional se generó en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018).

²³ Si bien es cierto que estas empresas inicialmente asumieron en 1988 el 40% del servicio de la ciudad, estas adquirieron posteriormente en 1991 el 60% (Amador, 2014).

²⁴ La prestación del servicio público de aseo comprendía los componentes de: barrido y limpieza de vías y áreas públicas, recolección y transporte de los residuos sólidos hasta el sitio de disposición final,

cuales se desarrollaron bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE y concepto de Área Limpia²⁵ (Medina, 2015). De ahí que la ciudad fuera dividida en siete (7) zonas que, mediante la Resolución No. 1149 de 1994, fueron adjudicadas por cinco (5) años a las empresas de aseo de la siguiente manera: la zona 1²⁶ y la zona 3²⁷ a Ciudad Limpia S.A E.S.P; la zona 2²⁸ y la zona 7²⁹ a Lime S.A E.S.P; la zona 4³⁰ y la zona 6³¹ a Aseo Capital S.A E.S.P; y la zona 5³² a Aseo Total S.A E.S.P y Corpoaseo S.A E.S.P (Amador, 2014).

De acuerdo con Coing (2005), la división de la ciudad y su licitación estuvo acompañada de un mecanismo de compensación que fue cuestionado por la Comisión Reguladora de Agua Potable - CRA³³. De ahí que la CRA le solicitara al Distrito realizar un rebalanceo tarifario que, ante la renovación de los contratos en 1998, fue omitido. Siendo esto último el motivo por el cual se generaron múltiples debates entre el Distrito y la CRA, quien finalmente se resignó a aceptar las zonas exclusivas (Coing, 2005).

Ante el vencimiento de los contratos, el Distrito a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -UESP³⁴ le presentó a la CRA una solicitud de verificación de motivos que permitiera la inclusión de las ASE en los contratos que se suscribieran para la futura prestación del servicio público de aseo. Lo que fue soportado por un estudio de factibilidad técnica, económica y financiera que, delimitando las ASE a través de criterios específicos³⁵, le demostró a la CRA cómo el esquema en mención generaba economías de escala, equilibrios financieros y coberturas totales (100%). Razón por la que la CRA a través de la Resolución No. 235 de 2002 aprobó el esquema de prestación para la ciudad (Amador, 2014).

recolección y transporte de residuos patógenos, y la operación del Relleno Sanitario Doña Juana (Amador, 2014).

²⁵ El concepto de Área Limpia implica que concesionario tiene el deber de recoger todos los residuos sólidos; incluyendo los residuos de construcción y demolición (Vaquiro y Barajas, 2017).

²⁶ La zona 1 incluía Usaquén y Suba (Amador, 2014).

²⁷ La zona 3 comprendía Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Santa fe y Candelaria (Amador, 2014).

²⁸ La zona 2 estaba integrada por Engativá y Fontibón (Amador, 2014).

²⁹ La zona 7 hacía referencia a Kennedy (Amador, 2014).

³⁰ La zona 4 agrupaba Los Mártires y Puente Aranda (Amador, 2014).

³¹ La zona 6 reunía a Antonio Nariño, Rafael Uribe, San Cristóbal y Usme (Amador, 2014).

³² La zona 5 correspondía a Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar (Amador, 2014).

³³ Pues según la CRA la tarifa incluía un nivel de subsidio superior al permitido por la Ley y generaba, además, zonas de monopolio territorial (Coing, 2005).

³⁴ Esta entidad era dependiente del Despacho del Alcalde Mayor, y tenía por objetivo la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación del servicio (Vaquiro y Barajas, 2017).

³⁵ Los criterios que se tuvieron en cuenta para la delimitación de las ASE fueron dos. Por un lado, la compatibilidad de las ASE con cada administración local a fin de que las Alcaldías Menores de la Ciudad se distribuyeran en las ASE de manera que, aunque varias localidades comparan la misma área, ninguna de ellas quede atendida por más de un concesionario. Por otro lado, la disponibilidad de información en tanto que la estructura financiera de cada ASE requiere de unos topes máximos para calcular la oferta económica de los licitantes (Amador, 2016).

En diciembre de 2002, el Distrito dio apertura a la Licitación Pública No. 001 de 2002 a fin de seleccionar los operadores que, para cada ASE, se encargarían de la prestación del servicio público de aseo³⁶ por un período de siete años. Por lo que, en junio de 2003, la ASE No.1³⁷ fue adjudicada al Consorcio Lime S.A E.S.P, la ASE No. 2³⁸ fue adjudicada a ATESA S.A E.S.P, la ASE No.3³⁹ fue adjudicada a Consorcio Aseo Capital S.A E.S.P, la ASE No. 4⁴⁰ fue adjudicada a Consorcio Aseo Capital S.A E.S.P, la ASE No.5⁴¹ fue adjudicada a LIME S.A E.S.P, y la ASE No. 6⁴² fue adjudicada a Ciudad limpia S.A E.S.P (Amador, 2014; Vaquiro y Barajas, 2017).

En el marco de la nueva concesión, Amador (2016) destaca que esta fue estructurada a partir del principio básico de productividad en el servicio, por lo que esta incluyó elementos técnicos y operativos, como por ejemplo:

(...) la creación de frecuencias mínimas obligatorias de prestación de los componentes de recolección, barrido, limpieza y corte de césped, de acuerdo con la regulación vigente, y la obligación a los concesionarios de fijar frecuencias adicionales en función de las necesidades del área atendida, además de la exigencia de mantener especificaciones técnicas que garanticen la calidad en la prestación del servicio en condiciones de igualdad para toda la ciudad (Amador, 2014:250)

Los contratos en mención, fueron objeto de prórroga por un año. Y en septiembre de 2011, el Distrito expidió la Resolución 552 de 2011 a fin de suscribir nuevos contratos de concesión. Pasados los seis (6) meses de la concesión, se expidió la Resolución 065 de 2012 y, consecuentemente, se suscribieron nuevos contratos de concesión por seis (6) meses, los cuales fueron prorrogados por tres meses más, finalizando su ejecución el 18 de diciembre de 2012 (Medina, 2015).

Ante el vencimiento de los contratos, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) celebraron el Contrato

³⁶ Específicamente, de los siguientes componentes: barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped en áreas públicas, recolección y transporte de los residuos sólidos al lugar de disposición, y recolección de escombros domiciliarios (menores a 1 M³) y clandestinos (Vaquiro y Barajas, 2017).

³⁷ La ASE No. 1 estaba conformada por las localidades de Suba y Usaquén (Amador, 2016; Vaquiro y Barajas, 2017).

³⁸ La ASE No. 2 incluía las localidades de Fontibón y Engativá (Amador, 2016; Vaquiro y Barajas, 2017).

³⁹ La ASE No.3 integraba las localidades de Barrios Unidos, Chapinero, Teusaquillo, Mártires, Candelaria y Santa Fe (Amador, 2016; Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴⁰ La ASE No.4 agrupaba las localidades de Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Puente Aranda (Amador, 2016; Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴¹ La ASE No.5 comprendía las localidades Antonio Nariño, Rafael Uribe, San Cristóbal y Usme (Amador, 2016; Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴² La ASE No. 6 incluía las localidades de Bosa y Kennedy (Vaquiro y Barajas, 2017).

Interadministrativo 017 de 2012, el cual permitió confirmar el propósito de la Administración Distrital de asumir la prestación del servicio público de aseo. De ahí que Alcalde Gustavo Petro expidiera, el 10 de diciembre de 2012, el Decreto 564 de 2012 a fin de adoptar las disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en acatamiento a la Sentencia T-724 de 2003⁴³ y a los Autos No. 268 de 2010⁴⁴, 275 de 2011⁴⁵ y 084 de 2012⁴⁶ (Vaquiro y Barajas, 2017).

Dado que el Decreto en mención permitió que la ciudad adoptara un esquema transitorio de prestación del servicio que debía incluir a la población recicladora y garantizar las obligaciones legales del mismo, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 570 de 2012 que, prescribiendo un estado de alerta por cuatro (4) meses frente al manejo y control de los residuos sólidos, tenía como objetivo prevenir la afectación que se pudiera derivar de la transición en el modelo de prestación del servicio público de aseo (Vaquiro y Barajas, 2017).

Durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la prestación del servicio de la ciudad de Bogotá enfrentó una situación de crisis y emergencia. Siendo esto el motivo por el que la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos - UAESP⁴⁷ suscribió contratos de operación con las empresas Ciudad Limpia S.A E.S.P, Aseo Capital S.A E.S.P, LIME S.A E.S.P, y ATESA S.A E.S.P. Lo que si bien logró controlar la situación, no evitó que las diferentes entidades del orden nacional y distrital (Defensoría del Pueblo, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Personería Distrital y el Concejo de Bogotá) interpusieran, junto con la ciudadanía, numerosas quejas (Vaquiro y Barajas, 2017).

El 25 de noviembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación expuso que tras 11 meses de la implementación del esquema diseñado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, no se habían cumplido las metas propuestas; entre estas, la implementación del Plan de inclusión de la población recicladora. Posteriormente, la entidad destituyó al Gerente del Acueducto de Bogotá y a Alcalde Mayor Gustavo Petro por las irregularidades que rodearon la celebración de los contratos para la ejecución del modelo de aseo (Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴³ La sentencia T-724 determinó que la población recicladora debía ser incluida dentro del esquema de la prestación del servicio público de aseo (Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴⁴ A través de este se solicita el cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 (Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴⁵ El Auto 275 de 2011 solicita el cumplimiento de la Sentencia T- 724 de 2003 y del Auto 268 de 2010 (Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴⁶ Por medio de este la UESP expuso el esquema que se pretendía aplicar a fin de cumplir con las obligaciones contempladas en la sentencia T-724 de 2003 y con los criterios fijados en el Auto anteriores (Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴⁷ La UAESP surge a partir del Acuerdo 257 de 2006 con el objetivo de gestionar la política del servicio de aseo para la ciudad (Vaquiro y Barajas, 2017).

Por lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC Ad Hoc le ordenó a la Administración Municipal finalizar con el esquema de recolección que se encontraba vigente⁴⁸ en la ciudad. Para lo cual le otorgó, a partir de Marzo de 2015, un plazo de seis (6) meses para determinar qué esquema debía regir la ciudad; el esquema de libre competencia o el esquema de competencia con Áreas de Servicio Exclusivo (Superintendencia de Industria y Comercio, 2014).

Las determinaciones de la SIC, fueron suspendidas en el mismo momento por la Corte Constitucional. Quien un año después expidió el Auto 587 de 2015 con el objetivo de solicitarle a la Alcaldía Distrital el desmonte del esquema de la prestación del servicio. Lo que debía realizarse en un plazo de seis meses que empezaría a contar desde el 1 de enero de 2016 (Semana, 2015).

El 21 de junio de 2016, el Distrito de Bogotá expuso que el nuevo esquema de recolección de los residuos sólidos en la ciudad se desarrollaría bajo Áreas de Servicio Exclusivo e incluiría a los recicladores de oficio en la cadena de aprovechamiento. De acuerdo con la UAESP, el proceso licitatorio comenzaría en septiembre a fin de que el servicio entrara en funcionamiento para el año 2017 (El Tiempo, 2016).

En febrero de 2017, la Comisión Reguladora de Agua – CRA verificó y aprobó el plan que presentó el Distrito para incluir en los contratos de concesión las Áreas de Servicio Exclusivo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). De manera que el proceso de licitación y adjudicación de las 5 (cinco) ASE⁴⁹ concluyó el de 3 de enero de 2018 cuando el Alcalde firmó con las empresas de aseo Promoambiental S.A.S E.S.P, Limpieza Metropolitana S.A E.S.P, Ciudad Limpia S.A. E.S.P, Bogotá Limpia S.A.S y Área Limpia S.A.S E.S.P los contratos para la implementación del esquema de aseo de la ciudad; los cuales presentaron una vigencia de ocho (8) años (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Las operaciones del esquema de aseo de la ciudad empezaron a ejecutarse, finalmente, el 12 de febrero de 2018. Siendo esta la primera vez en la historia de la ciudad que la prestación logró llegar a zonas rurales, incluir a la población recicladora, exigir indicadores para medir la calidad del servicio, e incorporar nuevas obligaciones que permitieran garantizar el embellecimiento de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

⁴⁸ En este esquema la Empresa Aguas de Bogotá cubría el 52% de la ciudad, mientras que el porcentaje restante estaba en manos de las empresas Aseo Capital, Lime y Ciudad limpia (Vaquiro y Barajas, 2017).

⁴⁹ La zona 1 que integra Usaquéen, Chapinero, La Candelaria, Santa Fe, San Cristóbal, Usme y Sumapaz fue adjudicada a Promoambiental Distrito S.A. E.S.P., la zona 2 que comprende Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe, Antonio Nariño, Los Mártires, Puente Aranda, Bosa y Teusaquillo fue adjudicada a Lime S.A. E.S.P., la zona 3 que agrupa Kennedy y Fontibón fue adjudicada a Ciudad Limpia de Bogotá, la zona 4 que incluye a Engativá y Barrios Unidos fue adjudicada a Promesa Sociedad Futura Bogotá Limpia, y la zona 5 que corresponde a Suba fue adjudicada a Área Limpia S.A., E.S.P. (El tiempo, 2018).

Teniendo presente la historia del servicio público de aseo en el Distrito de Bogotá, puede concluirse que la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994 modificaron la prestación del servicio público de aseo. Y si bien es cierto que la liquidación de la empresa EDIS y la contratación por concesión de la prestación del servicio, bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo, buscaba beneficiar a los ciudadanos, la operación de la prestación durante las diferentes concesiones presentó todo tipo de dificultades (políticas, sociales, sanitarias). Las cuales requirieron para su solución de la puesta en escena de las diferentes entidades que, a nivel nacional y distrital, se encontraban facultadas para garantizar la prestación del servicio público de aseo. Siendo destacable el papel de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, posteriormente, conocida como Unidad Administrativa Especial de servicios Públicos – UAESP, pues esta se creó para ser el ente local encargado de diseñar, coordinar, supervisar y ejecutar los proyectos para el aprovechamiento y manejo de los residuos sólidos.

7.2 Santiago de Cali

– Contexto actual

En el suroccidente del país, entre la cordillera occidental y la cordillera central de los Andes, a 115 Km² del Océano Pacífico y limitando al norte con La Cumbre y Yumbo, al oriente con Palmira, Candelaria y Puerto Tejada, al sur con Jamundí, y al occidente con Buenaventura y Dagua, se encuentra la capital del departamento del Valle del Cauca: Santiago de Cali (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014).

Por su extensión, Santiago de Cali es la ciudad más grande después de Bogotá. Con una superficie total del 560.3 Km², el territorio de la ciudad se divide en dos: el área urbana y el área rural.

El área urbana consta de 120.9 Km² y 2'434.211 personas que habitan en las 672.911 viviendas que conforman los 335 barrios de las 22 comunas de la ciudad⁵⁰; en las cuales tienen lugar 2.209 establecimientos educativos (preescolar, primaria, secundaria y media), 48 puestos de Salud, 25 estaciones de policía y 10 estaciones de bomberos que brindan diariamente sus servicios a toda la ciudadanía (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014; Santiago de Cali, 2018).

⁵⁰ La división del área urbana en comunas se desarrolló a partir de los siguientes acuerdos: el Acuerdo 15 del 11 de agosto de 1988 que sectorizó el área urbana en 20 Comunas; el Acuerdo 10 del 10 agosto 1998 que dio origen la Comuna 21; y el Acuerdo 134 del 10 de agosto de 2004 que permitió la creación de la Comuna 22 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018).

En la Tabla No. 1 se exponen los barrios y el número total de habitantes por cada una de las comunas.

Tabla No.1 Barrios y habitantes por comunas

Comunas	Barrios	Habitantes
1	Sector Patio Bonito, Aguacatal, Vista Hermosa, Terrón Colorado.	100.497
2	Brisas de los Álamos, Menga, Área en desarrollo – Parque del Amor, Altos de Menga, Ciudad de los Álamos, La Flora, El Bosque, Urbanización La Merced, La Paz, Chipichape, Prados del Norte, Santa Mónica, San Vicente, Versalles, Granada, Juanambú, Normandía, Centenario, Santa Teresita, Arboledas, La Campiña, Santa Rita, Vipasa, Sector Altos de Normandía.	122.637
3	El Piloto, San Nicolás, El Hoyo, San Pedro, La Merced, El Peñón, El Calvario, San Antonio, Santa Rosa, Acueducto San Antonio, San Cayetano, San Pascual, San Juan Bosco, El Nacional, Navarro – La Chanca, Los Libertadores.	46.887
4	Calima, Flora Industrial, Barrio Olaya Herrera, Evaristo García, La Isla, La Alianza, Guillermo Valencia, Marco Fidel Suárez, Ignacio Rengifo, Popular, Bolivariano, Manzanares, Unidad Residencial Bueno Madrid, Salomia, Sultana – Berlín – San Francisco, Santander, Fátima, Las Delicias, Industria de Licores, Porvenir, La Esmeralda, Jorge Isaac.	52.132
5	Metropolitano del Norte, Villa del Sol, Los Parques – Barranquilla, Chiminangos II Etapa, Torres de Comfandi, Chiminangos I Etapa, Los Guayacanes, Paseo de los Almendros, Los Andes, El Sena, Los Andes B – La Rivera, Villa del Prado, El Guabito.	115.759
6	Ciudadela Floralia, Paso del Comercio, Los Guadales, Urbanización Calimio, San Luis II, Sector Puente del Comercio, Los Alcázares, Fonaviemcali, San Luis, Petecuy Segunda Etapa, Petecuy Tercera Etapa, Jorge Eliécer Gaitán, La Rivera I, Petecuy Primera Etapa.	196.573
7	Alfonso López I, Fepicol, Base Aérea, Alfonso López II, San Marino, Los Pinos, Las Ceibas, Parque de la Caña, Alfonso López III, Siete de Agosto, Puerto Mallarino, Urbanización El Ángel del Hogar.	69.285
8	Industrial, El Troncal, Villa Colombia, Urbanización La Nueva Base, La Base, Municipal, Las Américas, Benjamín Herrera, Atanasio Girardot, La Floresta, Chapinero, El Trébol, Saavedra Galindo, Simón Bolívar, Santa Fe, Rafael Uribe, Primitivo Crespo, Santa Mónica Popular.	103.266
9	Barrio Obrero, Sucre, Belálcazar, Guayaquil, Bretaña, Alameda, Manuel María Buenaventura, Santa Mónica, Aranjuez, Junín.	43.646
10	Las acacias, San Cristóbal, Santa Elena, Colseguros Andes, Cristóbal Colón, La Libertad, Olímpico, El Dorado, Barrio Departamental, Pasoancho, El Guabal, Panamericano, San Judas Tadeo II, Santo Domingo, La Selva, Jorge Sawadsky, Las Granjas, San Judas Tadeo I.	112.645
11	20 de Julio, El Prado, Aguablanca, Prados de Oriente, El Recuerdo, San Benito, El Jardín, La Fortaleza, León XIII, Los Conquistadores, San Pedro Claver, Urbanización Boyacá, Barrio	109.754

	San Carlos, José María Córdoba, Primavera, La Gran Colombia, La Esperanza, Los Sauces, Maracaibo, La Independencia, Villa del Sur, José Holguín Garcés.	
12	Nueva Floresta, Fenalco Kennedy, Asturias, El Rodeo, Barrio Alfonso Barberena A, Bello Horizonte, Villanueva, El Paraíso, Sindical, Eduardo Santos, Doce de Octubre, Julio Rincón.	66.221
13	Ulpiano Lloreda, Charco Azul, Lleras Restrepo II, Villa del Lago, Sector Laguna del Pondaje, Lleras Restrepo, Ricardo Balcázar, Marroquín III, El Pondaje, Los Lagos, Villablanca, Rodrigo Lara Bonilla, Yira Castro, Los Comuneros II Etapa, Omar Torrijos, Calipso, Sector Asprosocioal – Diamante, El Diamante, El Poblado II, Los Robles, El Poblado I, El Vergel.	179.360
14	José Manuel Marroquín II Etapa, Alirio Mora Beltrán, Los Naranjos II, Los Naranjos, Puerta del Sol, Promociones Populares B, José Manuel Marroquín I Etapa, Manuela Beltrán, Las Orquídeas, Alfonso Bonilla.	179.535
15	Mójica, Mójica I, Los Comuneros I Etapa, Laureano Gómez, El Retiro, El Vallado, Ciudad Córdoba, El Morichal.	171.556
16	Antonio Nariño, Unión de Vivienda Popular, República de Israel, Mariano Ramos, Brisas del Limonar, La Arboleda, Ciudad 2000.	111.198
17	El Gran Limonar – Cataya, Santa Anita – La Selva, Primero de Mayo, El Limonar, Cañaverales – Los Samanes, Bosques del Limonar, El Gran Limonar, La Hacienda, Los Portales – Nuevo Rey, Prados del Limonar, Ciudad Capri, Las Quintas de Don Simón, Caney, Ciudadela Comfandi, Ciudadela Pasoancho, El Ingenio, Mayapan – Las Vegas, Unicentro Cali, Ciudad Universitaria, Urbanización San Joaquín, Lili, La Playa.	152.793
18	Barrio Caldas, Los Chorros, Sector Alto de los Chorros, Buenos Aires, Lourdes, Los Farallones, Alférez Real, Prados del Sur, Alto Nápoles, Colinas del Sur, Mario Correa Rengifo, Francisco Eladio Ramírez, Nápoles, Cuarteles Nápoles, Meléndez, Sector Alto Jordán, El Jordán, Horizontes, Polvorines, Sector Meléndez.	146.773
19	Bellavista, El Mortiñal, Santa Bárbara, Miraflores, Tejares – Cristales, San Fernando Viejo, El Cedro, 3 de Julio, Sector Altos de Santa Isabel, Santa Isabel, Champagnat, Urbanización Colseguros, San Fernando Nuevo, Barrio Eucarístico (El Tempete), Urbanización Nueva Granada, Urbanización Tequendama, El Lido, Los Cábmulos, Unidad Residencial Santiago de Cali, Nueva Tequendama, Urbanización Militar, Unidad Residencial El Coliseo, Unidad Deportiva Alberto Galindo – Plaza de Toros, Camino Real - J. Borrero S, Cuarto de Legua – Guadalupe, Camino Real - Los Fundadores, Pampa Linda, Cañaveralejo - Seguros Patria, La Cascada, El Refugio, Sector Cañaveralejo Guadalupe, Cañaveralejo, Belén.	116.761
20	Siloé, La Sultana, Tierra Blanca, Brisas de Mayo, El Cortijo, Venezuela, Urbanización Cañaveralejo. Lleras Camargo, Pueblo Joven, Belisario Caicedo.	70.728
21	Planta Tratamiento, Valle Grande, Ciudad Talanga, Compartir, Ciudadela del Río – CVC, Desepaz INVICALI, Los Líderes, El Remanso, Calimio Desepaz, Villamercedes I – Villa Luz – Las Garzas, Potrero Grande, Pízamos III – Las Dalias, Pízamos II,	119.763

Pízamos I.		
22	Ciudad Campestre, Urbanización Ciudad Jardín, Urbanización Río Lili, Parcelaciones Pance, Club Campestre.	12.343

Tomado de: Alcaldía de Santiago de Cali, 2014 y Alcaldía de Santiago de Cali, 2018

El área rural cuenta con 437.2 Km², 15 corregimientos⁵¹, 84 veredas, y 10.253 viviendas donde habitan 36.632 personas; las cuales disponen, aproximadamente, de 88 establecimientos educativos, 20 puestos de salud y 9 estaciones de policía que, dispersos en el territorio, promueven el bienestar ciudadano (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014; Santiago de Cali, 2018).

En la Tabla No. 2 se presentan las veredas y el número total de habitantes por cada uno de los corregimientos.

Tabla No.2 Veredas y habitantes por corregimiento

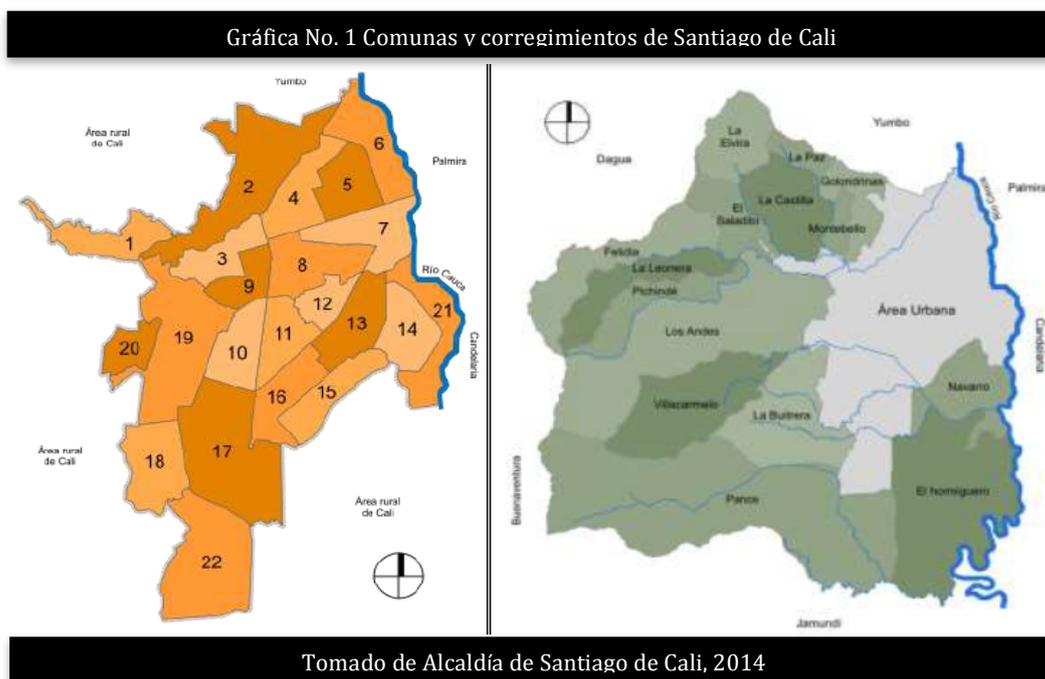
Corregimientos	Veredas	Habitantes
Navarro	Vereda El Estero y Malvinas.	803
El hormiguero	Cabecera Hormiguero, Cauca Seco, Vereda Morgan, Vereda La Pailita, Urbanización Flamenco y Vereda Cascajal.	3.722
Pance	Vereda La VoráGINE, cabecera Pance , vereda San Francisco, vereda El Banqueo, vereda El Jardín, vereda Pico de Águila y la vereda El Peón.	1.323
La Buitrera	Cabecera, vereda El carbonero, vereda El Rosario, Pueblo Nuevo, vereda El Otoño, vereda La Fonda, vereda Alto Los Mangos, vereda La Luisa y vereda La Sirena.	7.672
Villacarmelo	Cabecera, vereda Dos Quebradas, Vereda El Minuto.	828
Los Andes	Cabecera Los Andes, vereda Quebrada Honda, Cárpatos, vereda Pueblo Nuevo, vereda El Faro, vereda Antenas, vereda La Reforma, vereda El Mango, vereda La Carolina, vereda Corral de Piedras, vereda Los Andes, vereda El Mameyal, vereda Vecinos de Cristo Rey, vereda Mónaco, vereda Cabuyal Bajo, vereda Pilas del Cabuyal, Cabuyal, Ventiladeros y San José.	4.793
Pichindé	Cabecera y vereda Lomas de la Cajita.	593
La Leonera	Cabecera Leonera, vereda El Pato, Parte de Loma de la Cajita y vereda El Porvenir.	436
Felidia	Cabecera, vereda Santa Helena, parte de Las	1.208

⁵¹ Por medio del Acuerdo 15 del 11 de agosto de 1998 se establecieron los 15 corregimientos del Municipio de Cali (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018).

	Nieves, vereda La Ascensión, vereda La Esperanza, veredas El Diamante, vereda La Soledad y vereda El Cedral.	
El Saladito	Cabecera, vereda Montañuelas Alta, vereda San Antonio, vereda San Pablo, vereda El Palomar y vereda Las Nieves parte baja.	781
La Elvira	Cabecera, Vereda Los Laureles, Vereda Alto Aguacatal, Vereda San Rafael y Vereda 18.	965
La Castilla	Cabecera, vereda Las Palmas, vereda Los Limones parte alta, vereda Los Limones parte baja, vereda Montañitas y vereda El Pinar.	876
La Paz	Cabecera La Paz parte alta, cabecera La Paz parte baja, vereda Villa del Rosario y vereda Lomitas.	533
Montebello	Cabecera, vereda Campoalegre.	8.961
Golondrinas	-----	3.142

Tomado de: Alcaldía de Santiago de Cali, 2014 y Alcaldía de Santiago de Cali, 2018

La distribución del territorio de Santiago de Cali en comunas y corregimientos se presenta en la Gráfica No.1.



Santiago de Cali es una ciudad de tamaño considerable que porta con un gran potencial. Pues esta cuenta con redes de ciudades complementarias, condiciones

ambientales excepcionales⁵², equipamientos y servicios públicos de calidad, redes de transporte multimodales, y múltiples actividades que generan un dinamismo económico importante para el desarrollo, el crecimiento y la competitividad a nivel regional y nacional (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014).

A partir de las características mencionadas, el Modelo de Ordenamiento Territorial de la ciudad se ha estructurado y orientado hacia la consolidación de un modelo denso y policéntrico que, mediante el fortalecimiento de las centralidades y de los corredores de actividad, busca soportar la complementariedad funcional en la región; específicamente, frente a la prestación de bienes y servicios (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014).

Teniendo presente lo anterior, puede afirmarse que la ciudad de Santiago de Cali se está constituyendo como el principal centro urbano, cultural, económico, industrial y agrario del suroccidente del país, y como uno de los centros económicos e industriales más importantes de toda Colombia (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014). De ahí que la prestación del servicio público de aseo deba de generar los cambios y los ajustes necesarios para ajustarse a las nuevas dinámicas que se vayan produciendo en la ciudad. Pues de lo contrario, se producirán dificultades técnicas y operativas que se reflejarán tanto en espacios públicos impactados por residuos sólidos, como en quejas y reclamos ciudadanos.

7.3 El servicio público de aseo en Santiago de Cali

– Historia del servicio público de aseo

En Santiago de Cali, la prestación del servicio público de aseo se originó en 1967 con la creación de un establecimiento público de carácter autónomo con personería jurídica y patrimonio propio: Empresa de Servicios Varios - EMSIRVA (Varela, 2009). Si bien es cierto que esta, inicialmente, debía prestar el servicio en las calles y en las zonas comunes, atender las plazas de mercado, y desarrollar la recolección y disposición final de los residuos sólidos; no fue hasta 1996 que esta se transformó en una empresa prestadora del servicio público domiciliario E.S.P encargada de realizar el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la recolección domiciliaria, y el transporte y la disposición de los residuos sólidos (Varela, 2009; Consorcio planeación y territorio, 2018).

⁵² El municipio cuenta con siete (7) corrientes hídricas (Río Lili, Río Cali, Río Cañaveralejo, Río Cauca, Río Pance, Río Aguacatal y Río Meléndez), seis (6) ecosistemas estratégicos, trece (13) reservas naturales, y nueve (9) eco-parques (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014).

La expedición de la Ley 142 de 1994, la necesidad de generar una prestación eficaz, y los problemas estructurales al interior de EMSRIVA E.S.P fueron los motivos por los que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD decidió, en el 2005, intervenir a EMSIRVA E.S.P con el objetivo de lograr su liquidación (Varela, 2009; Consorcio planeación y territorio, 2018).

Desde el momento en que la SSPD tomó posesión de la empresa, esta se convirtió en un administrador de contratos para la prestación del servicio público de aseo de la ciudad. Pues para fortalecer la prestación de los servicios de recolección, barrido y limpieza, la SSPD decidió que el servicio debía ser prestado a través de contratos de operación con cuatro (4) empresas operadoras y contratistas de EMSIRVA en liquidación E.S.P: PromoValle S.A E.S.P, PromoCali S.A E.S.P, Ciudad Limpia S.A E.S.P y Emas Cali S.A E.S.P (Varela, 2009; Consorcio planeación y territorio, 2018).

Tras la clausura del sitio de disposición final en el corregimiento de Navarro⁵³ y la apertura del Relleno Sanitario Colomba – Guabal⁵⁴ en el 2008, entró en operación la Estación de Transferencia de Residuos Sólidos con el objetivo de recibir y transportar hasta el sitio de disposición final los residuos sólidos de los cuatro (4) operadores de EMSIRVA E.S.P en liquidación (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014).

Para fortalecer el servicio, la Alcaldía Municipal creó en 2016 a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM con el objetivo de que esta se encargara tanto de dirigir y coordinar la prestación del servicio, como de realizar el seguimiento a las empresas prestadoras y operadoras. Pues solo así se lograría garantizar, desde el ámbito local, la prestación eficiente del servicio público de aseo (Decreto 516, 2016).

En la actualidad, la prestación del servicio en mención funciona bajo el esquema de libre competencia. De ahí que las entidades que deseen prestar los componentes de la prestación deberán: adoptar las formas señaladas en el Artículo 15 de la Ley 142 de 1994; aceptar la competencia sin limitación de nuevos competidores, salvo por lo señalado en la Constitución Política de 1991, la Ley 142 de 1994, y el Decreto 1077 de 2015; y someterse tanto a la supervisión, al control y a las decisiones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento - CRA, como al seguimiento de la prestación que realiza la UAESPM para garantizar la calidad, la cobertura y la continuidad del servicio (Consorcio planeación y territorio, 2018).

⁵³ Este fue clausurado tras haber sido empleado, durante más de 40 años, para el enterramiento de los residuos sólidos del municipio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014).

⁵⁴ El Relleno Sanitario Colomba – Guabal esta ubicado en el municipio de Yotoco y fue creado con todas las especificaciones técnicas para el tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014).

- Funcionamiento del servicio público de aseo

En Santiago de Cali, el servicio público de aseo en los componentes de recolección, transporte y disposición final, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, poda de árboles, corte de césped y lavado de áreas públicas es prestado por cinco empresas: Proyecto Ambiental S.A E.S.P, Pro-Ambientales S.A E.S.P, Limpieza y Servicios Públicos – LYS S.A E.S.P, Misión Ambiental S.A E.S.P y EMSIRVA en liquidación E.S.P a través de sus cuatro (4) operadores⁵⁵ (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015).

Dado que los operadores de EMSIRVA en liquidación E.S.P atienden el 95% de los usuarios del mercado y las otras empresas el porcentaje restante (5%), la operación del servicio, según la Alcaldía de Santiago de Cali (2015), ha dividido el municipio de la siguiente manera:

- Zona Norte – Zona 1 que integra las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 dónde opera la empresa PromoCali S.A E.S.P.
- Zona Oriente – zona 2 que agrupa las comunas 11, 12, 13, 14, 15 y 21 dónde tiene lugar la Empresa Metropolitana de Aseo de Cali S.A E.S.P.
- Zona Sur – Zona 3 que abarca tanto las comunas 10, 16, 17, 18 y 22, como los corregimientos de Pance, Chorro de Plata, Sirena, Buitrera, Navarro, Carmelo, Hormiguero, La Luisa, Morgan, La Reforma, Cascajal y Choclona dónde PromoValle S.A E.S.P es la empresa que presta el servicio.
- Zona Centro – Zona 4 que comprende las comunas 1, 3, 9, 19 y 20, y los corregimientos de Saladito, Paz, Andes, Felidia, Golondrinas, Castilla, La Elvira, Leonera, Pichindé y Montebello dónde la empresa Ciudad Limpia S.A E.S.P es la encargada de la prestación del servicio.

Frente a los componentes mencionados es importante resaltar que estos no se desarrollan de igual manera para todo el municipio. Pues si bien es cierto que en la zona urbana, es decir en las 22 comunas, se prestan todo los componentes y se alcanza un nivel de cobertura del 100% de los usuarios, en el área rural solo se desarrolla el componente de recolección, transporte y disposición final⁵⁶ que al no poder abarcar, por motivos técnicos, los poblados dispersos alcanza un nivel de cobertura del 60% (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015; Entrev.Cali.1).

⁵⁵ Los cuales cuentan con autonomía financiera, administrativa, operativa, y técnica para la prestación del servicio público de aseo en el municipio (Consortio planeación y territorio, 2018).

⁵⁶ A excepción del corregimiento de Montebello dónde se realiza, además, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015).

Los residuos sólidos consecuentes de los diferentes componentes son transportados por las empresas prestadoras del servicio público de aseo al Relleno Sanitario de Colomba – Guabal, en el municipio de Yotoco, Valle del Cauca. Mientras las empresas privadas llevan sus residuos sólidos de manera directa, los operadores de EMSIRVA en liquidación E.S.P transportan sus residuos hasta la Estación de Transferencia a fin de que estos sean trasladados en vehículos de mayor capacidad hasta el Relleno Sanitario que es operado por la empresa Interaseo del Valle S.A E.S.P (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015).

Para gozar de la prestación del servicio público de aseo, todos los usuarios deben pagar la tarifa que ha definido la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA a través de sus metodologías tarifarias; las cuales tienen en cuenta los costos techos⁵⁷, los subsidios y las contribuciones⁵⁸ (CRA, s.f). Y si bien es cierto que las actividades de recolección, transporte, tratamiento y disposición de residuos de construcción y demolición – RCD, residuos sólidos especiales - RSE y residuos sólidos peligrosos – RESPEL hacen parte del servicio público de aseo, el cobro de estas debe pactarse libremente entre el usuario y las empresas privadas que realicen esta actividad.

– Fortalezas de la prestación del servicio público de aseo

En Santiago de Cali, la prestación del servicio público de aseo presenta ciertos elementos que favorecen el desarrollo de los componentes mencionados anteriormente. Entre estos se encuentran: la posibilidad de los usuarios de cambiar de empresa prestadora en tanto que otra empresa puede ofrecerle un mejor servicio (Entrev.Cali.2); la posibilidad que tienen los usuarios y los entes supervisores de las empresas del servicio público de aseo de conocer la normativa que define y regula la prestación a fin de que esta cumpla con los principios de calidad, cobertura y continuidad (Entrev.Cali.2); y la creación y el desarrollo de la UAESPM como entidad encargada de: supervisar la prestación del servicio en el municipio, interlocutar con las demás dependencias de la Administración Municipal sobre las políticas públicas relacionadas con el servicio, exponer ante los entes de control las falencias de las empresas prestadoras a fin de que se realicen las correcciones respectivas, y celebrar

⁵⁷ Es el precio máximo que el operador del servicio de aseo puede establecer a fin de ser eficiente (CRA)

⁵⁸ De acuerdo con la Ley 142 de 1994, el servicio público de aseo debe contar con un esquema de solidaridad en dónde las personas de estrato, 1, 2 y 3 puedan recibir un subsidio por parte de la autoridad local, el cual se debe reflejar en un menor valor a pagar por el servicio. Por otro lado, las personas de estrato 5 y 6, los comerciantes e industriales deben dar una contribución que implica un mayor valor de pago en su factura. En este punto, es importante mencionar que el estrato 4 y los establecimientos oficiales no tienen ni subsidios ni contribuciones (CRA, s.f.).

contratos orientados a desimpactar espacios públicos afectados por residuos sólidos (Entrev.Cali.1; Entrev.Cali.4).

– Debilidades de la prestación del servicio público de aseo

A pesar de los esfuerzos de la Administración Municipal, especialmente, de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales (UAESPM) por garantizar que la prestación del servicio público de aseo cuente con calidad, continuidad y cobertura, existen ocho (8) factores externos que perjudican el accionar de las empresas de aseo y afectan, por ende, el bienestar ciudadano.

Primero, el aumento de la generación de residuos sólidos consecuente del crecimiento poblacional, de las dinámicas sociales y de la falta de cultura ciudadana que, en conjunto, conllevan a la creación de puntos críticos⁵⁹ y puntos de arrojo clandestino que generan focos de inseguridad, impactos sanitarios, vectores, emergencias ambientales, daños a los ecosistemas, y contaminación visual y paisajísticas (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015; Entrev.Cali.3).

Segundo, el nivel de fuerza operativa de las empresas del servicio público de aseo que, en la práctica, no corresponde con la cantidad de residuos sólidos que generan los usuarios, ni con las necesidades del césped y de los árboles que las empresas deben atender en su zona de operación (Entrev.Cali.1).

Tercero, la precaria estructura física de la ciudad en las zonas de ladera. Pues es la ausencia de vías capaces de soportar el tamaño y el peso de los carros recolectores de residuos sólidos lo que dificulta la prestación del servicio en determinadas zonas y genera, por ende, puntos de acumulación (Entrev.Cali.2).

Cuarto, la falta de control de las entidades del municipio encargadas de realizar acciones de inspección, vigilancia y control que permitan sancionar las conductas que son contrarias a la Ley (Entrev.Cali.1); específicamente, las que son enumeradas en el Código Nacional de Policía en su Artículo 111 - Comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales.

Quinto, la inseguridad y la existencia de pandillas en determinadas zonas de la ciudad que roban las tripulaciones de las empresas prestadoras cuando estas están ejerciendo

⁵⁹ Un punto crítico según el numeral 35, Artículo 2.3.2.1.1 del Decreto único reglamentario 1077 de 2015, se define como aquellos lugares donde se acumulan residuos sólidos, generando afectación y deterioro sanitario que conlleva la afectación de la limpieza del área, por la generación de malos olores, focos de propagación de vectores, y enfermedades, entre otros.

sus funciones o, simplemente, impiden el acceso de la tripulación para asegurar la venta de estupefacientes o armas (Entrev.Cali.2).

Sexto, los asentamientos de desarrollo incompleto que impiden la estratificación de las viviendas y la prestación de los servicios públicos domiciliarios en tanto que el municipio no puede realizar ningún tipo de actividad en dichas áreas. Ya que de hacerlo se legitimarían viviendas que no solo cuentan con estructuras ineficientes y precarias sino que, además, están ubicadas en zonas no aptas para la vivienda y el desarrollo humano (Entrev.Cali.1).

Séptimo, el aumento de la población en condición de calle que habita la ciudad y encuentra su sustento en los residuos sólidos que las personas disponen en las afueras de sus hogares para su recolección. Lo que no solo implica la apertura de las bolsas sino que, además, conlleva a la dispersión de los residuos en las diferentes zonas de la ciudad (Entrev.Cali.2).

Octavo, la ausencia de ciertas facultades (sancionatorias y de control) que le permitan a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM poder ejecutar acciones sancionatorias que vayan más allá de informar a las entidades de control sobre las acciones indebidas en las que incurren los prestadores, y poder desarrollar de manera directa acciones orientadas a mejorar la prestación (Entrev.Cali.1).

7.4 De municipio a Distrito Especial

- La estrategia para transformar a Santiago de Cali en Distrito Especial

Para transformar el municipio de Santiago de Cali en Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, la Administración del Alcalde Maurice Armitage reconoció la necesidad de establecer una estrategia encaminada a consolidar un esquema de gestión eficiente. De ahí que fuera necesario redistribuir el territorio, descentralizar el Centro de Administración Municipal – CAM, y generar un cambio organizacional orientado a favorecer a todos los ciudadanos (Becker y Caporalli, 2019).

Para lograr lo anterior, la Administración Municipal retomó las experiencias de otras ciudades distritos y las ajustó a las necesidades del municipio a fin de determinar cuál sería el paso a paso para alcanzar la estructura distrital. Tras el análisis, se determinó que esta debía: i) comprender el territorio y su población; ii) definir el tipo de administración pública que requiere la población; iii) distribuir y asignar las funciones de la administración de acuerdo al territorio; iv) asignar el recurso para el proceso

político y administrativo; v) y realizar el proceso político para la elección popular del Alcalde Mayor, del Concejo Distrital, y de los ediles⁶⁰ (Becker y Caporalli, 2019).

Desde agosto de 2018 hasta la actualidad, la estrategia ha realizado un esfuerzo importante por invitar a los diferentes actores a desarrollar una visión compartida que, desde diferentes perspectivas, permita construir en sociedad. De ahí que los actores en mención se encuentren hoy en día analizando los rasgos territoriales que generan las distinciones en el territorio, y cómo dichas distinciones deben ser empleadas, a su vez, para diseñar las funciones que deberán tener las futuras localidades (Becker y Caporalli, 2019).

El análisis del territorio desde las diferentes visiones de los ciudadanos y las metodologías que se han construido frente al tema, han permitido que la Administración Municipal identifique ciertos criterios que, en conjunto, permiten determinar el número de localidades que debe tener el distrito. Entre estos criterios, se encuentran los siguientes: i) los barrios y las veredas entendidos como unidades básicas, referentes culturales y sociales; ii) las características de la población; iii) los servicios ecosistémico, las cuencas hidrográficas y las amenazas ambientales que condicionan el desarrollo; iv) las normas, los modelos y las prospectivas de los planes de ordenación territorial que, previamente, han determinado unas necesidades territoriales y unas apuestas de cambio; v) la distribución poblacional en el territorio de forma balanceada; vi) las dinámicas de la población en la zona urbana, en la zona rural y en relación a ciertos municipios vecinos; vii) la distribución equilibrada de las funciones entre las localidades; viii) el desarrollo de una ciudad policéntrica que no depende de un centro tradicional; ix) y la racionalidad administrativa y fiscal para el desarrollo de un determinado número de localidades (Becker y Caporalli, 2019).

Pese a lo anterior, es importante mencionar que a la fecha la Administración Municipal no ha terminado de reorganizar el territorio bajo localidades, no ha distribuido las funciones administrativas y el personal entre el CAM y las localidades, no ha iniciado un proceso de validación, y no ha desarrollado un plan de transición. Lo que debe estar listo para agosto de 2019. Pues para ese momento la Administración Municipal deberá haberle presentado al Concejo Municipal el proyecto que le permitirá a Santiago de Cali iniciar su proceso de transición hacia la distritalización (Becker y Caporalli, 2019).

– Los desafíos para ser Distrito Especial

⁶⁰ Quienes le propondrán al Alcalde Mayor una terna de la que saldrá el Alcalde Menor de determinada localidad. Siendo esta elección, una elección indirecta (Becker y Caporalli, 2019).

La transformación de Santiago de Cali a Distrito Especial porta con unos desafíos muy puntuales que, desde la Administración Municipal, no solo se han planteado a partir de una serie de preguntas que deben ser resueltas a fin de lograr una transformación que favorezca a los ciudadanos. Sino que, además, se ha organizado bajo cuatro (4) grandes ejes: el eje político, el eje administrativo, el eje fiscal y presupuestal, y el eje ambiental (Becker y Caporalli, 2019).

En el eje político se han agrupado preguntas encaminadas a lograr la representación equilibrada en las localidades, la racionalización y el fortalecimiento de las instancias de participación local, la veeduría ciudadana, y la articulación entre las Juntas de Acción Local, las Juntas Administradoras Locales y el Concejo Distrital. Ejemplo de este tipo de preguntas son ¿cómo desarrollar el ejercicio de la democracia y de la política a fin de garantizar la eficacia administrativa? ¿Cómo fortalecer las instancias de participación local? (Becker y Caporalli, 2019).

En el eje administrativo se han incluido preguntas que abordan el cambio organizacional, la nueva distribución de las funciones y el desarrollo de las capacidades, la coordinación interinstitucional y la nueva visión de ciudad, y el proyecto de área metropolitana que le permitirá a Santiago de Cali intervenir más allá de sus fronteras (Becker y Caporalli, 2019).

En el eje fiscal y presupuestal se han agrupado preguntas relacionadas con los nuevos criterios para la asignación del gasto y la inversión, el fortalecimiento fiscal, y la consolidación de los presupuestos participativos. De ahí que la pregunta ¿cómo la ciudadanía puede intervenir en las decisiones del gasto? tiene lugar dentro de este eje (Becker y Caporalli, 2019).

En el eje ambiental se han desarrollado preguntas orientadas al nuevo Establecimiento Público Ambiental⁶¹ y a la manera en que este se debe articular con otras entidades ambientales; específicamente, con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC y Parques Nacionales (Becker y Caporalli, 2019).

A partir de lo anterior, Alejandro Becker – Líder de la estrategia (2019) sostiene que el proceso para ser Distrito Especial implica hacer grandes preguntas e imaginar diferentes escenarios a fin de determinar qué responsabilidades deberían tener los diferentes niveles del gobierno local para garantizar un mayor nivel de gobernanza y gobernabilidad (Becker y Caporalli, 2019).

61 El cual tendrá jurisdicción en la zona urbana y en la zona rural del distrito (Becker y Caporalli, 2019).

– Las oportunidades de ser Distrito Especial

Dado que el diseño organizacional de Santiago de Cali se ha concentrado en el 20% del territorio y ha omitido, además, los diferentes fenómenos sociales que han tenido lugar en este, se han desarrollado diferentes ciudades dentro del mismo municipio. De ahí que la distritalización sea una oportunidad para integrar el territorio desde una visión compartida. Para lo cual es indispensable conocer y reconocer las diferencias y las semejanzas del territorio y sus ciudadanos. Pues solo así se podrá crear y desarrollar un nuevo nivel de gobierno que, bajo el nombre de localidades, permita ajustar las funciones, los recursos y el personal de las diferentes entidades de la administración a fin de atender las diferencias territoriales de manera articulada. Lo que garantizará el desarrollo integral, la presencia de los órganos de gobierno en el territorio, y la resolución de todo tipo de problemas (Becker y Caporalli, 2019).

Lo anterior permitirá, además, fortalecer las dependencias⁶² que surgieron por medio del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016 con el objetivo de afinar la estructura administrativa que hasta entonces se tenía. Lo que beneficiará a las nuevas localidades que, en articulación con la administración central, podrán responder a las necesidades de los ciudadanos de forma eficiente (Becker y Caporalli, 2019).

– La prestación del servicio público de aseo tras la distritalización de Santiago de Cali

A partir del 2 de agosto de 2018, el municipio de Santiago de Cali adquirió el deber de transformarse territorialmente y administrativamente bajo los lineamientos de la Ley 1617 de 2013. Por lo que la administración municipal se encuentra, actualmente, realizando un esfuerzo importante para redistribuir el territorio y definir una nueva estructura administrativa que permita atender los retos de la administración pública y las necesidades de una ciudad que es diversa, dinámica, y en crecimiento.

Pese a que la administración municipal aun no ha definiendo muchos asuntos importantes, como por ejemplo el número de localidades que tendrá la ciudad, es claro que la actual estructura organizacional Alcalde - Concejo debe transformarse en una nueva estructura orientada a satisfacer tanto los objetivos políticos de representación y participación, como los objetivos de gestión, efectividad y eficiencia. Lo que permitirá, en últimas, mejorar y reforzar la relación del ciudadano con el Estado, pues es en lo local dónde las interacciones entre ambos actores se hacen más cercanas y frecuentes (Sanabria y Morantes, 2017).

⁶² A partir del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016 surgieron las siguientes dependencias: Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, Secretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Secretaría de Gobierno, y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales (Decreto 516, 2016).

En el marco de la prestación del servicio público de aseo, la transformación de la estructura organizacional permite comprender que aun cuando esta esta enfocada en fortalecer a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales - UAESPM y a las demás dependencias de la administración municipal en el desarrollo de sus funciones, el esquema de la prestación del servicio público de aseo no será modificado y/o alterado tras la distritalización. Pues de acuerdo con Becker y Caporalli (2019) la Ley 142 de 1994 no solo es autónoma de la Ley 1617 de 2013, sino que además determina que la prestación de dicho servicio es un derecho fundamental que, independientemente de la organización territorial, debe ser garantizado. Siendo esto último una competencia del representante del Distrito, es decir, del Alcalde Mayor.

A modo de ilustración, la historia de la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias deja entrever el por qué la redistribución del territorio en localidades no es una razón válida para generar un cambio de esquema. Pues tal y como lo aclaró la CRA en su resolución 341 de 2005:

(...) La definición de las Áreas de Servicio Exclusivo no tiene necesariamente coincidencia alguna con la división político administrativa de los municipios o los distritos, en la medida que aquellas responden a la necesidad de conformar un mercado que haga posible la extensión del servicio a los usuarios de menores ingresos y que minimice la presión fiscal sobre los recursos fiscales. Es decir, un Área de Servicio Exclusivo bien puede o no coincidir con la división político administrativa y territorial de las localidades de la ciudad, entre otras razones porque los argumentos para determinar unas y otras son completamente diferentes (Resolución CRA 341, 2005: 15).

Mientras los argumentos para la creación de Áreas de Servicio Exclusivo responden a la necesidad de generar un mercado en el que se pueda extender el servicio a los usuarios de menores ingresos, el argumento que sustenta la formación de las localidades es la homogeneidad relativa de sus habitantes desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico (Resolución CRA 341, 2005).

Teniendo presente lo anterior, puede afirmarse que aun cuando la distritalización no implica un cambio de esquema de la prestación del servicio público de aseo, sí genera una oportunidad para re-estructurar las funciones y las herramientas que la UAESPM debe adquirir a fin de resolver tanto las necesidades y las dificultades que presenta la prestación del servicio, la supervisión y el control de la misma. Como los desafíos que aparecerán en el 2025 cuando las empresas operadoras de Emsirva en liquidación E.S.P finalicen su contrato con esta y se vean obligadas a competir en el mercado sin su respaldo (Becker y Caporalli, 2019; Entrev.Cali.4).

Para lograr lo anterior, la UAESPM y las personas encargadas de la formulación y de la ejecución de la distritalización deben articularse a fin de que el decreto que vaya a legitimar la nueva estructura administrativa le permita a la entidad lo siguiente: i) controlar a las empresas de aseo de la ciudad sin necesitar de intermediarios; ii) responder eficientemente a las necesidades que presentan los ciudadanos frente a la prestación del servicio; iii) promover políticas públicas que integren la salud, el medio ambiente, el orden público y el servicio público de aseo; iv) liderar estrategias para que la prestación llegue a zonas que, actualmente, no están estratificadas; v) realizar acciones pedagógicas encaminadas a capacitar a los usuarios del servicio en sus derechos y deberes; vi) ser reconocida como un actor que garantiza que el servicio público de aseo se preste con calidad, cobertura y continuidad (Entrev.Cali.1; Entrev.Cali.4).

8. Conclusión

La Constitución Política de 1991 determina que Colombia es un Estado social de derecho, el cual está organizado en forma de una República unitaria que se caracteriza tanto por ser descentralizada, como por dotar a sus entidades territoriales de autonomía (Constitución Política, 1991; art 1). Lo que en palabras de la Corte Constitucional significa que:

(...) la distribución de competencias entre los distintos niveles del Estado conduce al respeto de la identidad comunitaria – local y de su autodeterminación, esto último sin afectar la necesidad de coordinación y planeación de ciertas materias desde el nivel central (Corte Constitucional, Sentencia C-004-96, 1996).

Y si bien es cierto que dicha postura es criticada por quienes consideran que la autonomía y la descentralización son incompatibles con la unidad en tanto que los temas legislativos quedan en manos del Estado Central, la Corte Constitucional (Sentencia C-004-96, 1996) aclara que la descentralización es prerequisite para la autonomía, y que es esta última la que le permite a las entidades territoriales gestionar y expedir regulaciones particulares que, sin quebrantar la Ley General, están orientadas a resolver sus necesidades internas. Lo que ha sido constatado en esta investigación, pues la transformación del municipio de Santiago de Cali a Distrito Especial requiere de una nueva estructura político – administrativa que, soportada en la descentralización, dotará a los Alcaldes Menores de las localidades de la autonomía necesaria para aumentar la eficiencia de la Administración Pública, promover la legitimidad del Estado, y asegurar la gobernabilidad del territorio.

En este nuevo escenario resulta indispensable que el gobierno en curso realice esfuerzos significativos con todos los actores del territorio a fin de determinar la nueva organización territorial. Para lograr esto último, la bibliografía consultada concuerda con Becker y Caporalli (2019) cuando afirman que la división del territorio en localidades es un proceso que debe hacerse de manera gradual, en atención a las experiencias de otras ciudades distrito, y en función a la homogeneidad relativa de sus habitantes; esto último, desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico.

Para el desarrollo de las localidades en mención, Prieto (2017), Becker y Caporalli (2019) afirman que se requiere de la creación de ciertas entidades territoriales que, denominadas como Alcaldías Menores, deben poseer una estructura organizacional flexible y compatible con el resto de la estructura administrativa. La cual debe organizarse, según Varela (2009), bajo un enfoque multinivel en el que las diferentes dependencias, sectores y actores tienen que desarrollar una responsabilidad compartida y coordinada que les permita intercambiar información y aunar los esfuerzos necesarios para poder resolver problemas estructurales, responder a las demandas ciudadanas, y mediar entre la ciudadanía y el gobierno distrital. Lo que no solo evita los problemas consecuentes de la descentralización y de la duplicidad de funciones, sino que además favorece la eficiencia, la eficacia, y la legitimidad.

Frente a la prestación del servicio público de aseo, Cuervo (2005) afirma que aun cuando la autonomía local esta respaldada por la Constitución Política de 1991, esta ha sido soslayada por la Ley 142 de 1994. Pues el gobierno local debe reducir su capacidad de decisión debido a que este debe enfocarse en acatar las disposiciones de la Ley en mención; por ejemplo: la forma jurídica que se ha de imponer en las empresas de servicios públicos, la estructura tarifaria, y los criterios de otorgamiento de subsidios. Lo que si bien parece portar con una serie de restricciones, es para uno de los entrevistados de este trabajo una gran ventaja (Entrev.Cali.4). Pues el gobierno local puede emplear la Ley 142 de 1994 como un mecanismo que le permite tanto imponerse frente a determinados aspectos del servicio, como legitimar decisiones que, sin salirse de la Ley en mención, estan encaminadas a fortalecer la prestación del servicio público de aseo y a resolver los problemas que al respecto se puedan presentar en el territorio.

Siguiendo la línea anterior, es importante mencionar que aun cuando el escenario consecuente de la distritalización no implica cambios en el esquema de la prestación del servicio público de aseo, la estructura político – administrativa que se debe desarrollar sí puede potencializar los beneficios que le otorga la Ley 142 de 1994 a la entidad territorial. Pues es en atención a los lineamientos de esta que los tomadores de decisiones pueden analizar la prestación del servicio y el papel que ha desarrollado la administración a fin de identificar las dificultades de la prestación y sus respectivas soluciones. Lo que ha de implicar la creación o modificación de las funciones de las dependencias de la administración y su respectiva articulación.

En el marco de lo descrito, el fortalecimiento de la UAESPM será lo más trascendental. Pues si bien es cierto que la dependencia se ha encargado de garantizar la prestación del servicio público de aseo, es el reconocimiento de sus fortalezas y debilidades a la hora de cumplir con su función lo que le permitirá a esta determinar la manera en la que se deben reestructurar sus funciones y estructura interna a fin de que poder lograr lo siguiente:

1. Identificar las falencias operativas de la prestación con el objetivo de construir determinados parámetros que, soportados en el marco legal del servicio, permitan que las empresas desarrollen la recolección, el transporte y la disposición de los residuos sólidos, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, la poda de árboles, el corte de césped y el lavado de áreas públicas sin falencias que afecten la calidad, la cobertura y la continuidad del servicio.
2. Generar estrategias de sensibilización que permitan tanto dar a conocer los deberes y derechos ciudadanos frente al servicio público de aseo, como promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el seguimiento a la gestión. Pues solo de esa manera se podrá lograr la veeduría ciudadana necesaria para fortalecer la prestación del servicio.
3. Articular a las diferentes dependencias de la administración y demás entidades con el objetivo de desarrollar estrategias orientadas a superar aquellas

dificultades que (a nivel de cultura ciudadana, infraestructura, seguridad y control) impiden el desarrollo de la prestación del servicio y, por ende, el cumplimiento de las metas que frente al tema se expresan en los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial de la ciudad.

4. Articular a las entidades competentes en el tema de los residuos sólidos con el objetivo de ejecutar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS. Lo que si bien debe propender por el fortalecimiento de todos los componentes del servicio público de aseo, debe de asegurar la formalización de los recicladores de oficio de la ciudad. Pues de lo contrario se seguirá presentado una falencia que porta múltiples consecuencias negativas; las cuales implican tanto un notorio impacto ambiental y social, como un impedimento para el desarrollo de la economía circular.
5. Analizar los diferentes escenarios de la prestación del servicio público de aseo con el objetivo de adquirir los argumentos necesarios para determinar si la prestación del servicio requiere fortalecer las funciones de los diferentes actores que están relacionados con el tema o si, en definitiva, es necesario realizar un cambio en el esquema de prestación a fin de que el servicio se preste con calidad, cobertura y continuidad; esto último teniendo en cuenta que el esquema de libre competencia y el esquema de ASES presenta ventajas y desventajas.
6. Promover políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la prestación del servicio desde los diferentes ámbitos que se relacionan con el mismo; es decir, desde lo económico, lo social, lo ambiental y lo sanitario.
7. Posicionar a la UAESPM como entidad local capaz de tomar decisiones que, respondiendo al sentir ciudadano, favorezcan la calidad, la cobertura y la continuidad de la prestación del servicio público de aseo en Santiago de Cali.

Teniendo presentes los hallazgos que se han descrito a lo largo de este estudio, puede concluirse frente a la hipótesis “la Ley 1617 de 2013 ha mejorado la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Santiago de Cali” que aun cuando la Ley 1617 de 2013 no implica per se una mejoría en la prestación del servicio, esta sí puede ser considerada como una oportunidad que de ser bien aprovechada por los tomadores de decisiones puede generar una serie de cambios que mejorarán la prestación del servicio público de aseo.

Bibliografía

Alcaldía de Santiago de Cali. (2014). Documento técnico de soporte. Recuperado de: http://planeacion.cali.gov.co/pot_adoptado/20141201_DTS_RAPOT.pdf

Alcaldía de Santiago de Cali. (2015). Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2015 – 2027. Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali. (28 de septiembre 2016). Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016. Recuperado de: http://www.cali.gov.co/aplicaciones/boletin_publicaciones/imagenes_documentos_decretos/czhORRZ7a21475157991.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). Empresa Distrital de Servicios Públicos. Disponible en: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/fondo_documental/10.%20Guia-Empresa-Distrital-Servicios-Publicos.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Bogotá repunta en la economía del país. Disponible en: <http://www.shd.gov.co/shd/bogota-repunta-en-la-economia-del-pais>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Así será el nuevo esquema de aseo de Bogotá. Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/habitat/asi-sera-el-nuevo-esquema-de-aseo-de-bogota>

Álvarez, A y Frigeri, V. (2002). Viabilidad de un modelo regional en el ordenamiento territorial colombiano. Tesis de Grado para optar al título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia

Amador Cabra, L. (2011). Los servicios públicos frente a las reformas económicas en Colombia. Bogotá. Colombia: Universidad Externado.

Amador Cabra, L. (2014). Medio ambiente, externalidades, aprovechamiento, y Áreas de Servicio Exclusivo. En Amador Cabra, Luis., Galvis Hernández, Gustavo., Roberto Piza, Julio., Quintero Montaña, Camilo., Rengifo Celis, Ómar. Rey, Carla., Sánchez, Muñoz, César & Tole Martínez, Julián. Servicios Públicos y medio ambiente, Bogotá: Universidad externado.

Anguera Argilaga, M. (1986). La investigación cualitativa. Educar

Antúñez, I y Galilea, S. (2003). Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Becker, Alejandro y Caporalli, Enrique. (25 de abril de 2019). Santiago de Cali – Distrito Especial ¿qué implica? ¿En qué vamos? ¿Desafíos?. Conferencia Oportunidades y desafíos para Cali –Distrito-Especial: Un análisis político, jurídico y fiscal. Conferencia llevada a cabo en Santiago de Cali.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2004). Cámara de Comercio de Bogotá, 2004. Bogotá. Colombia. Disponible en: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/18262/El%20sector%20servicios%20en%20la%20region%20Bogota%20-%20Cundinamarca%202004.pdf?sequence=1>

Coing, Henri. (2005). Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social. En Goueset, Vincent., Cuervo, Luis., Lulle, Thierry & Coing, Henry. Hacer metrópoli, Bogotá: Universidad externado.

Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento (CRA). (s.f). Guía N° 10 Guía metodológica de costos y tarifas del servicio público de aseo. Disponible en: <http://www.cra.gov.co/seccion/guia-n-10-guia-metodologica-de-costos-y-tarifas.html>

Comisión de Regulación de agua potable y saneamiento básico. (21 de mayo de 2001) Resolución CRA No. 159 de 2001. [Resolución CRA No. 159 de 2001]

Comisión de Regulación de agua potable y saneamiento básico. (5 de octubre de 2001) Resolución CRA No. 193 de 2001. [Resolución CRA No. 193 de 2001]

Comisión de Regulación de agua potable y saneamiento básico. (14 de Octubre de 2005) Resolución CRA No. 341 de 2005. [Resolución CRA No. 341 de 2005]

Congreso de Colombia. (11 de julio de 1994) Servicios públicos domiciliarios. [Ley 142 de 1994]

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2000) Ley 632 de 2000. [Ley 632 de 2000]

Congreso de Colombia. (20 de junio de 2000) Ley 1537 de 2012. [Ley 1537 de 2012]

Congreso de Colombia. (07 de mayo de 2002) Ley 632 de 2000. [Ley 632 de 2000]

Congreso de Colombia. (06 de agosto de 2002) Decreto 1713 de 2002. [Decreto 1713 de 2002]

Congreso de Colombia. (23 de marzo de 2005) Decreto 838 de 2005 [Decreto 838 de 2005]

Congreso de Colombia. (21 de abril de 2005) Decreto 1220 de 2005 [Decreto 838 de 2005]

Congreso de Colombia. (27 de septiembre de 2005) Resolución 1390 de 2005 [Resolución 1390 de 2005]

Congreso de Colombia. (05 de octubre de 2005) Resolución 1459 de 2005 [Resolución 1390 de 2005]

Congreso de Colombia. (5 de febrero de 2013) Régimen para los distritos especiales. [Ley 1617 de 2013]

Congreso de Colombia. (20 de diciembre de 2013) Decreto 2981 de 2013 [Decreto 2981 de 2013]

Consortio planeación y territorio. (2018). Diagnóstico situacional de la prestación del servicio público de aseo en la zona rural del municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali.

Constitución política de Colombia. (1991) 2da Ed. Legis

Corte Constitucional. (18 de enero de 1996) Sentencia C-004-96 [MP. ANTONIO BARRERA CARBONELL]

Corte Constitucional de Colombia. (5 de mayo de 2009) Sentencia C-313/09. [MP MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO]

Cuervo González. L. (2005). Servicios públicos domiciliarios en Colombia: la reforma diez años después. Bogotá: Territorios.

Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. (13 de mayo de 2014). Resolución No. 3213 de 2014 [Resolución No. 3213 de 2014]

Duque Cante, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. Administración & Desarrollo.

El Tiempo. (2016). Alcaldía presenta nuevo esquema de aseo para Bogotá. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16626035>

El Universal. (2015). Libre competencia para el aseo en Cartagena, modelo exitoso: Superservicios. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/libre-competencia-para-el-aseo-en-cartagena-modelo-exitoso-superservicios-187557-JBEU286186>

El Tiempo. (2018). Cali ahora ya es un Distrito Especial. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/cali-ahora-ya-es-un-distrito-especial-250878>

El Universal. (2018). Recolección de basuras en Cartagena, en el ojo de la Procuraduría. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/recoleccion-de-basuras-en-cartagena-en-el-ojo-de-la-procuraduria-280769-MBEU396785>

Entrev.Cali.1. (2019). Entrevista al líder de la prestación del servicio público de aseo en Santiago de Cali. Entrevista personal. Santiago de Cali.

Entrev.Cali.2. (2019). Entrevista Supervisor de la prestación del servicio público de aseo en Santiago de Cali. Entrevista personal. Santiago de Cali.

Entrev.Cali.3. (2019). Entrevista Supervisor de la prestación del servicio público de aseo en Santiago de Cali. Entrevista personal. Santiago de Cali.

Enriquez Rivera, Justina. (s.f.). Técnicas de Comunicación Oral. Instituto Costarricense de Electricidad. Disponible en: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/e256d874-1c8e-41fd-a808-5087f331afe7/2.pdf?MOD=AJPERES&CVID=l1EvZ9z>

Escobar Moncada, F. (1999). Ordenamiento territorial, autonomía y desarrollo local en Colombia. Universidad de Antioquia.

Estupiñan Achury, L. (2001). Ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: Universidad Libre.

Fonseca Yerena, María del Socorro., Correa Pérez, Alicia., Pineda Ramírez, Maria Ignacia., Lemus Hernández, Francisco. (2011). Comunicación oral y escrita. PEARSON EDUCACIÓN: México. Disponible en: <https://espacioculturayarte.files.wordpress.com/2016/05/comunicacion-oral.pdf>

Fontana, A., & Frey, J. (1994). Interviewing: The Art of Science. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks: Sage Publications.

Gaete, R. (2012). Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Galilea et al. (2011). Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Gómez Colón, L. (2016). Autoridades Distritales frente a las garantías de participación ciudadana en la fiscalización de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en el Distrito de Santa Marta, Tesis de pregrado en Derecho, Universidad del Magdalena, Santa Marta, Colombia.

Hernández, M. (2002). Gestión Local y Servicio Público: el Servicio de Basura en el Municipio Libertador en Mérida. Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Universidad de los Andes. Venezuela.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación. México: Interamericana Editores, S.A.

Ibarra Romero. S. (2001). Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica. Bogotá: Universidad Javeriana.

Jaramillo González. S. (1994). El servicio de aseo en tres ciudades colombianas: Bogotá, Medellín, Barranquilla. Bogotá: Universidad de los Andes.

Jiménez Benítez, W. (2010). Ordenamiento territorial: problema bicentenario. Diálogos de Saberes. Universidad Libre.

Matías Camargo, S. (2014). Los servicios públicos como derechos fundamentales. Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Matías Camargo, S. (2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela.

Medina Panqueva, A. (2015). La reversión en el contrato de concesión del servicio público de aseo bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo. Bogotá, Colombia: Universidad Externado.

Ministerio de desarrollo económico. (2002). Decreto 1713 de 2002. [Decreto 1713 de 2002]. Disponible en: <http://www.cdmb.gov.co/web/ciudadano/centro-de-descargas/273-decreto-1713-2002-1/file>

Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (26 de mayo de 2015). Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. [Decreto 1077 DE 2015]

Moreno Velázquez. C. (2018). El trasfondo ideológico de los servicios públicos: el caso del Aseo en Bogotá en Servicios públicos domiciliarios. Barranquilla: Universidad del Norte.

Nader Orfale. R. (2014). Descentralización, participación ciudadana y gobierno local en Colombia. Barranquilla: Universidad Libre Seccional.

OCDE. (2014). Colombia: la implementación del buen gobierno. OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

Patton Quinn, M. (2002). Qualitative Research and Evaluation Methods (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage.

Pedraza Guevara, E. (2014). Estudio sectorial del servicio público de aseo en Colombia. United Nations. Disponible en: <https://unctadcompal.org/wp-content/uploads/2017/03/COLOMBIA-saneamiento-basico.pdf>

Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el Estado unitario. Universidad Javeriana.

Pírez, P. (2000). Servicios urbanos y equidad en América Latina: un panorama con base en algunos casos. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

PNUMA. (2009). Perspectivas del medio ambiente urbano: GeoCartagena. Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Cartagena. Colombia. Disponible en: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2009%20-%20GEO%20Cartagena.pdf>

Prieto Padilla. M. (27/09/2017). Impactos del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 De 2013) sobre la Gobernanza Territorial en Colombia: el Caso del Distrito Especial de Buenaventura, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia. Disponible en: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/11346/1/CB-0573333.pdf>

Ramírez Gómez, J. (2005). Régimen legal del servicio público domiciliario de aseo. Universidad del Norte. Colombia. Disponible en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/2542>

República de Colombia. (22 de julio de 1993). Régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. [Ley 1421 de 1993]

Revista El Metro. (2014). Cambio de esquema del servicio de aseo en Cartagena no implica cambios sustanciales. Disponible en: http://www.revistaelmetro.com/metroweb/libre_competencia.html

Revista El Metro. (2015). Según la Superservicios, el modelo de libre competencia en Cartagena arroja resultados positivos. Disponible en: <http://www.revistaelmetro.com/metroweb/superservicios15a.html>

Rico Robayo, J y Rosero Torres, S. (2014). Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia, Tesis de pregrado en derecho, Pontificia Universidad Javeriana, Santiago de Cali, Colombia.

Sanabria, Pedro y Augusto, Cesar. (2017). Análisis de referenciación comparativa de prácticas y estructuras administrativas para la reforma administrativa de Santiago de Cali. En Transformar lo Público. Universidad Icesi. Colombia

Semana. (2015). El lío de las basuras que Petro le hereda a Peñalosa. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/bogota-corte-constitucional-ordena-desmontar-esquema-de-basuras-de-petro/454508-3>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2014). El Superintendente de Industria y Comercio Ad Hoc ordena cesar el esquema de recolección de basuras vigente en la ciudad de Bogotá. Disponible en: <http://www.sic.gov.co/noticias/el-superintendente-de-industria-y-comercio-ad-hoc-ordena-cesar-el-esquema-de-recoleccion-de-basuras-vigente-en-la-ciudad-de-bogota>

Universidad Distrital. (s.f.). Características de Bogotá. Disponible en: <https://www1.udistrital.edu.co/universidad/colombia/bogota/caracteristicas/>

Varela Barrios, E. (1999). El nuevo esquema de prestación de servicios públicos y sociales bajo el modelo de descentralización territorial en América Latina Algunas experiencias relevantes. México.

Varela Barrios, E. (2009). Coordinación y conflictos entre actores intersectoriales en la gestión de servicios públicos domiciliarios: la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos sobre Empresas Municipales de Cali y Empresas de Servicios Varios. Salvador de Bahía, Brasil.

Valencia Agudelo, G. (2014). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Medellín, Colombia: Universidad Externado.

Vaquiroy Díaz, L y Barajas Palacios, N. (2017). La evolución de la prestación del servicio de aseo en Bogotá, producto del cambio del esquema que se presentó en el 2012, Monografía en Tecnología en Gestión Ambiental y Servicios Públicos, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia.

Anexos

I. Entrevistas

Teniendo presente que parte de la información que permitió desarrollar la presente investigación provino de las entrevistas realizadas a cuatro (4) personas especializadas en la prestación del servicio público de aseo en Santiago de Cali y en Colombia, se expone a continuación la información de cada uno de los entrevistados (ver ficha de las entrevistas).

Ficha de las entrevistas				
No.	Código	Nombre del entrevistado	Cargo	Lugar de la entrevista
1	Entrev.Cali.1	Jorge Plaza Herrera	Líder del equipo de supervisión al servicio público de aseo - UAESPM	Instalaciones UAESPM
2.	Entrev.Cali.2	Diego Alexander Devia Piedrahita	Supervisor del servicio público de aseo - UAESPM	Instalaciones UAESPM
3	Entrev.Cali.3	Carlos Fernando Ciro	Supervisor del servicio público de aseo - UAESPM	Instalaciones UAESPM
4.	Entrev.Cali.4	Carlos Atehortúa Ríos	Profesor especializado en el servicio público domiciliario	Biblioteca Departamental

- Entrevista No.1

Pregunta: ¿qué es la prestación del servicio público de aseo?

Respuesta: la prestación del servicio público de aseo nace con la Ley 142 de 1994 donde se determinan unos componentes a los que hay que pagar vía tarifa por parte de los usuarios para tener un servicio, el cual se encuentra diferenciado en varios componentes: la recolección, transporte y disposición final que es un servicio domiciliario, y el barrido y limpieza de vías públicas, la poda de árboles, corte de césped, el lavado de áreas públicas y el mantenimiento de cestas que son componentes de tipo solidario en tanto los pagamos todos los ciudadanos.

Pregunta: ¿dentro de esos componentes se encuentra integrado el aprovechamiento de los residuos sólidos o el reciclaje?

Respuesta: el Decreto 1077 de 2015 y los demás decretos posteriores determinan que el aprovechamiento es una actividad del servicio público de aseo que, en estos momentos, es cargado vía tarifa. Siendo una obligación de los usuarios entregar a los recicladores de oficio los materiales aprovechables.

Pregunta: Frente al cobro de la prestación ¿a qué se refiere usted cuando menciona que existen componentes de tipo solidario?

Respuesta: Nosotros solemos preguntarnos por qué debemos pagar el corte de una zona verde si al frente de mi casa no hay ninguna, por qué tenemos que pagar por el barrido de las vías y las áreas públicas de la ciudad si yo vivo en un barrio donde la

entrada es carreteable, por qué hay que pagar la poda de árboles si en mi casa no hay árboles. En ese sentido, el servicio público solidario significa que todos los componentes que hacen parte de un sistema deben ser pagados por todos los usuarios de una ciudad de acuerdo a la estratificación que se presente.

Todos los componentes del sistema público de aseo se pagan vía tarifa y hay un valor estimado de cada componente frente a la CRA que es la que regula la tarifa en la ciudad. Ya después, se realiza el pago por estratificación en el que se subsidia el pago de los estratos 1, 2 y algunos barrios de la comuna 3. Pues el estrato 4 paga una tarifa plena, y el estrato 5 y el estrato 6 subsidian a los menores en todos los componentes. Es importante mencionar que se cuenta además con un subsidio municipal que es el que regula toda la prestación.

Pregunta: ¿de qué manera considera usted que la administración local garantiza la prestación del servicio?

Respuesta: La administración en cabeza del Alcalde garantiza la prestación del servicio en la medida en que se estén actualizando de manera permanente los componentes del servicio público de aseo. Si bien estamos hablando de la recolección que es en las casas o en los multifamiliares, se debe estar levantando constantemente el número de unidades de viviendas que existen en la ciudad y frente a eso realizar toda la reglamentación para el cubrimiento de la tarifa.

Pregunta: ¿Cuál es la función de la UAESPM frente al servicio público de aseo?

Respuesta: La UAESPM es garante en nombre de la Alcaldía de que la prestación del servicio se realice bajo los principios de calidad, cobertura y continuidad. Por lo que es la entidad que debe tener las herramientas precisas para que estos servicios se presten en el marco de la normatividad vigente. De ahí que la UAESPM realice un seguimiento constante a las empresas. Pues aun cuando la UAESPM no es supervisor directo de estas, si es el garante al seguimiento de la prestación que se realiza en la ciudad.

Pregunta: ¿qué facultades tiene la UAESPM para cumplir como garante de la prestación?

Respuesta: La UAESPM esta facultado bajo unas funciones que estan en su articulado. Dentro de las cuales hay unas funciones precisas frente a la prestación del servicio. Dado que la UAESPM en el momento no puede ser un ente sancionatorio, ni un ente supervisor, ni un ente que pueda realizar acciones disciplinarias frente a un prestador que este dando mal el servicio, la UAESPM lo que hacer el alcance con los mecanismos encargados de la vigilancia y control (Superintendencia de Servicios Públicos, CRA, el Ministerio de Vivienda) a fin de que se realicen las respectivas correcciones.

Pregunta: ¿considera usted que la calidad del servicio se le garantiza a toda la comunidad?

Respuesta: en estos momentos, podemos decir que se garantiza la prestación a los usuarios que están levantados, pues hay muchos que no están registrados debido a que viven en asentamientos de desarrollo incompleto. Frente a estos últimos, no hay un servicio directo hacia ellos porque no están registrados debido a que se ubican en zonas que no son de uso para las viviendas. En ese sentido, podemos decir que frente a los suscriptores de la ciudad sí se garantiza.

En la zona rural, no ocurre lo mismo. Podemos decir que en algunos corregimientos que se acercan a la parte plana de la ciudad, como Hormiguero y Navarro, el servicio se presenta con una cobertura completa. Pero, en los corregimientos de ladera, la prestación se presenta más hacia la parte de los poblados concéntricos que hacia los poblados dispersos. Entonces la prestación en esta zona se encuentra entre un 60% y 70% de cobertura.

Pregunta: ¿el servicio se presta de forma continua?

Respuesta: Ese es un tema al que le debemos realizar, desde la UAESPM, un seguimiento permanente. Podemos pensar que hay unas empresas que sí lo hacen frente a otras que no. Por ejemplo, mientras hay unas empresas que realizan la actividad de corte de césped con la periodicidad que dice la normatividad (cuando el pasto supere los 10 centímetros), hay otras que lo realizan cada mes sin importar la época de lluvia o la época seca. De manera que somos nosotros quienes debemos garantizar la continuidad.

Pregunta: actualmente, ¿se garantiza que los usuarios participen en la gestión y fiscalización de la prestación?

Respuesta: sí, en estos momentos los comités que existen en las comunas y, específicamente, los vocales de control son quienes tienen dentro de sus funciones asegurar que el seguimiento a la prestación se cumpla. Ellos son otros fiscalizadores del servicio público de aseo.

Pregunta: ¿se desarrolla la cultura ciudadana frente al servicio de aseo?

Respuesta: la cultura ciudadana está en pañales. En esta ciudad no existe la cultura ciudadana como tal. Siempre se habla de la Cali de hace 30 años cuando la gente tenía mucha cultura, pero ¿qué ha sucedido con Cali? La ciudad ha sufrido una transformación ante el recibo de muchas poblaciones de municipios vecinos (Cauca, Nariño, Costa del Pacífico) donde las personas tienen otro tipo de cultura frente al manejo de los residuos sólidos. De ahí que hacer una integralidad de ciudad bajo unas mismas costumbres ha sido muy difícil.

Pregunta: ¿hay otros factores que afectan la prestación?

Respuesta: sí, la misma gestión social de las empresas, y el nivel de fuerza operativa de las mismas para realizar sus funciones. Mientras que hay unas que tienen una fuerza operativa suficiente para cumplir con las frecuencias y los horarios en las comunas, hay

otras que no presentan la misma fuerza. Por lo que no se puede decir que están equiparadas frente a las demandas que presenta la prestación del servicio.

Adicionalmente, hay falta de control por parte del municipio. No es suficiente el personal que existe para hacer las acciones de Inspección, Vigilancia y Control. No hay una demanda grande de personal para atender esa oferta tanta de gente que no tiene cultura ni compromiso.

Pregunta: en retrospectiva, ¿considera que hay alguna facultad que se le deba dar a la UAESPM para que se pueda garantizar mucho más la prestación?

Respuesta: Por su puesto, y nosotros en esa parte tenemos un vacío frente a nuestras funciones. Pues todo se ha superpuesto a que nosotros hagamos un seguimiento. Y nosotros necesitamos una facultad de control que nos permita a nosotros realizar sanciones, organizar una mejora en el servicio de manera directa y sin tanto intermediario para su desarrollo.

Pregunta: Bajo el esquema de la libre competencia, ¿hay algún procedimiento en el que la empresa se deba presentar ante el municipio a fin de poder prestar el servicio?

Respuesta: En el mercado de libre competencia, tanto en la parte del servicio de aseo como en la parte de aprovechamiento, las empresas presentan toda su documentación y su nivel de fuerza operativa a la Superintendencia de Servicios Públicos Municipales y a la CRA, y nosotros después nos supeditamos a lo que estas determinen.

- Entrevista No.2

Pregunta: ¿qué beneficios tiene la actual prestación del servicio público de aseo para la ciudad?

Respuesta: al ser de libre competencia el usuario puede contratar a la empresa que se adapte a sus necesidades.

Al estar sectorizado el servicio y al no estar centralizado por EMSIRVA, podemos definir bien de quién es la problemática. Y Aunque siempre dicen que EMSIRVA es el ente que lo rige, las soluciones siempre vienen de la empresa prestadora del servicio sea PromoValle, PromoCali, Emas o Ciudad Limpia.

El hecho de que las empresas estén regidas por el decreto 1077 de 2017 y el PGIRS 2015 – 2027 es otro beneficio. Pues al ser estos de uso público, los usuarios y supervisores contamos con las herramientas para exigir un servicio con cobertura, continuidad y calidad.

Pregunta: ¿qué factores dificultan la actual prestación?

Respuesta: esta pregunta debe responderse de acuerdo a determinadas zonas o empresas específicas. Por ejemplo, EMAS Cali en temas de recolección tienen una flota

muy pequeña para recoger la cantidad de residuos especiales y RCD que producen sus usuarios en el oriente. Ahora bien, la dificultad de PromoValle es que tiene un área demasiado extensa a tal punto que sus supervisores deben abarcar varias comunas, por lo que cuando se tiene que solucionar un problema de una comuna, surgen problemas en las otras.

En el oeste, la prestación se dificulta porque es zona de ladera. Y ahí las empresas están adecuadas como Manizales donde la prestación gira entorno a las laderas. Como nosotros somos un valle, nosotros tenemos todos para una prestación en temas planos. Cuando se nos presentan barrios como Siloé y demás sobre zona de ladera, se nos dificulta y por eso vemos que en puntos específicos surgen grandes acumulaciones de residuos que las personas disponen. Pues los vehículos y las carreteras no están adecuados para subir tan alto o para recibir un vehículo tan pesado.

Pregunta: ¿qué factores externos dificultan la prestación?

Respuesta: apenas llueve no se puede guadañar, no se puede barrer, los vehículos se llenan de agua y generan más lixiviados. No estamos hechos para una zona lluviosa. Por eso cuando en la ciudad de Cali llueve, tenemos problemas de prestación. Es un tema de alcantarillado y de que no estamos adecuados para esto.

La inseguridad es otro factor. Pues en barrios como La Isla u Olaya Herrera no nos permite recoger los residuos porque hay bandas criminales que no lo permiten, que guardan armas, estupefaciente, o simplemente no quieren el servicio.

Un último factor que nos afecta mucho es la población de los habitantes de calle. Y aunque hay un ente que es la Secretaría de Bienestar Social que los debería regular y tratar, no hay una política pública para ellos, no se les puede obligar a nada, no se les puede hacer nada. Y ellos impactan separadores principales, vías principales y zonas verdes.

- Entrevista No.3

Pregunta: ¿qué beneficios tiene la actual prestación del servicio público de aseo para la ciudad?

Respuesta: que a través del esquema de libre competencia las empresas de aseo permiten atacar varios frentes de la ciudad con calidad, cobertura y continuidad. Además de permitir la satisfacción de los ciudadanos.

Pregunta: ¿qué factores dificultan la actual prestación?

Respuesta: una de las dificultades es que algunos de los sectores y comunas de la ciudad se caracterizan por tener propiedad horizontal. Y hay muchos pasajes que dificultan que los operarios ejecuten sus labores.

Por otro lado, las modificaciones de las viviendas y la falta de cultura hacen que los ciudadanos dispongan sus residuos sólidos en los separadores o espacios públicos. Y eso operativamente representa pérdidas de tiempo y de logística de las empresas de aseo.

- Entrevista No.4

Pregunta: ¿Considera usted que existen ciertos elementos claves para que en una ciudad se preste el servicio público de aseo con eficiencia? ¿Cuáles cree que son?

Respuesta: el servicio de aseo como pasa con todos los domiciliarios se mantiene en un proceso de continua transformación. Hasta hace unos años, el servicio de aseo consistía solamente en la disposición del material inutilizable, hoy ya no. El servicio ha evolucionado con varios componentes. Uno fundamental, tiene que ver con el aprovechamiento que permite que el elemento material del servicio, la basura, tienda a desaparecer y que por el contrario estemos asignado una política de basura cero.

El tema de basura cero es un tema que no esta asociado al servicio. Es un tema asociado a lo ambiental y a la salubridad. Por lo tanto, una política pública de aseo no es solamente una política pública de servicios públicos domiciliarios. Una política en esa materia debe ser integral por cuanto alrededor del servicio hay temas de servicios, derechos colectivos, temas de espacio público, y hay un elemento muy importante en las grandes ciudades colombianas y es que hay derecho fundamental al reciclador. Por lo tanto creo que la para hacer la política hay que analizar varios aspectos que van a incidir: 1) ambiental; 2) salubridad; 3) orden público; 4) el servicio mismo; 5) el derecho de los recicladores.

Pregunta: ¿qué debe hacer la UAESPM?

Respuesta: El tema es que Cali, a diferencia de otras ciudades del país, tiene una Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales que se debe sentar a pensar en el tema. La mayoría de ciudades del país limitan el tema de servicios a tener un prestador, y no hay una unidad que este pensando en los elementos estructurales, en las políticas de servicios universales, en la planeación, en el manejo sistemático del tema. Y creo que esa es la labor de que debe cumplir UAESPM en Cali.

Pregunta: Hay quienes dicen que la Ley 142 de 1994, le quita autonomía a los Alcaldes en tanto que estos deben limitarse a cumplir lo estipulado, ¿considera usted que eso es así?

Respuesta: creo que todos hemos hecho una lectura incompleta de la Ley. Todos partimos de la base que la Ley regula, y no le da competencia al municipio. Sin embargo, la constitución arranca por asignarle al municipio responsabilidades en la prestación del servicio, y luego el Artículo 5 de la Ley le da unas responsabilidades básicas a los municipios. Ahora, la Ley fija unos lineamientos generales que son muy importantes por cuanto ordena el sector, y además permite tomar decisiones muy importantes que otros municipios no hubieran tomado. Yo creo que el sector desde antes de la Ley, era un sector desordenado, anarquizado y sobre todo las autoridades

territoriales no estaban en capacidad de tomar decisiones como la del pago tarifario, o la imposición de cargas tributarias a los usuarios. Es muy difícil decirle a un estrato 5 que debe pagar una carga que en otro estrato es subsidiado. Esa decisión si no la toma la Ley, creo que es muy difícil que la tome el alcalde.

Pregunta: De acuerdo con la Ley 1617 de 2013, el servicio público debe fortalecerse en función del impacto de opinión, bajo esa idea se debe de fortalecer el usuario. Entonces, ¿será más fácil cumplir con esto si la UAESPM como organismo se descentraliza dirigiéndose a cada localidad, o es mejor que permanezca junta en el CAM?

Respuesta: Yo por principio soy un demócrata de participación. Creo que las estructuras de los Estados no dicen mucho de los ciudadanos. Lo primero que debe tener una sociedad civil es la organización de las personas y eso se podría hacer desde el punto de vista del municipio. El distrito puede darnos acercamientos adicionales, y creo que el trabajo hoy es hacer ciudadanía, y creo que unidades como la UAESPM que se ocupa de un tema que afecta todos los ciudadanos, la prestación del servicio público, debe tener dentro de sus funciones una básica: hacer pedagogía del ciudadano. Porque que una Ley exista, pero que el ciudadano no la conozca implica que se creen alrededor del servicio unos mitos que habría que aclarar.

Pregunta: Actualmente la UAESPM tiene la función de garantizar la prestación del servicio público de aseo, pero no es un actor de control. De ahí que los hallazgos se le pasan a la superintendencia, esperando que esta responda. Sin embargo, esta no lo ha hecho. Teniendo en cuenta esta situación propia de ser una entidad que fija políticas territoriales, ¿cree usted que el proceso de distritalización se puede aprovechar a fin de que la Ley que se cree le dé una función, competencia o herramienta a la UAESPM para ser más efectiva, es decir, para tener inherencia en las empresas sin intermediarios?

Respuesta: hay varias vías. La más amigable creo que es que el Estado no esta solo para sancionar, el Estado esta también para hacer pedagogía, reconocimiento de derechos, capacitación del usuario, creo que eso es básico. Ahora, ya hablando en temas jurídicos, evidentemente, la superintendencia no es que no te conteste, te tiene que contestar. Ahora, si no contesta ellos tienen un organismo de control. Yo propondría escribirles siempre con copia a la procuraduría. Dado que no darle respuesta a un derecho de petición es una falta disciplinaria grave, le aclararía eso. Hay que hablar con la superintendencia y decirle que nos debe contestar toda la correspondencia porque es fundamental para cumplir con nuestras funciones, y que nos vamos a ver obligados a denunciarlos debido a que los derechos de petición son derechos constitucionales en los términos de la Ley.

Pregunta: Cuando finalicen los contratos de EMSIRVA en liquidación en el año 20..algo, ¿será que las empresas de esta quedaran bajo libre competencia y seguirán con sus usuarios de siempre? O qué pasara? Cómo quitarles esa ventaja para que la libre competencia sea justa? Porque a ellos se les entregaron esas áreas casi como un ASE...

y de poder quitarlas o de poder hacer algo debería la UAESPM solicitar con la distritalización una función más precisa?

Respuesta: Yo creo que la UAESPM debe fortalecer su trabajo frente a puntos específicos que le aporten a la ciudad y a la administración. Yo creo que la UAESPM puede crear un grupo que dedique solo al servicio de aseo. Y ese grupo debe de establecer toda una estrategia.

II. Conferencia Cali Distrito Especial

Juan Carlos Gómez: Bienvenidos todos, hoy vamos a abordar el tema Cali Distrito a fin de identificar los desafíos y las oportunidades que esta transformación presenta para la ciudad.

La manera de proceder será la siguiente: primero, Alejandro Becker – Gerente de Proyecto Cali Distrito del Municipio expondrá el trabajo que se ha realizado al respecto, especificando, en los desafíos y las oportunidades identificadas por los expertos; segundo, la profesora Paula Cerón realizará unas preguntas que deberán ser respondidas por el doctor Becker o los representantes de las Universidades que están vinculadas en la construcción de Cali Distrito; tercero, se le dará la oportunidad al público de realizarle a los presentes las preguntas que frente al tema surjan.

Entonces, recibamos al doctor Becker.

Alejandro Becker: Actualmente, nos encontramos afinando la propuesta que le vamos a pasar al Concejo Municipal para que Cali se convierta en Distrito Especial.

Como bien lo decía la invitación, hoy hablaremos sobre las implicaciones y los conceptos claves para entender lo que es y no es ser Distrito.

El tema de ser Distrito es un asunto muy técnico que es difícil de traducir a fin de que los ciudadanos del común puedan entender a quién se le ocurrió esto, cuáles son las ventajas y las grandes preguntas que uno tiene que hacerse, y qué nos dice la experiencia de otras ciudades Distrito de Colombia o de otras ciudades muy parecidas en el ámbito internacional.

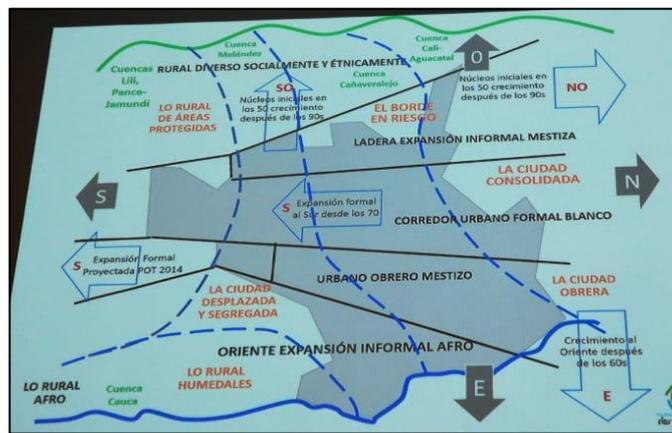
La estrategia que he tenido que gerenciar ha consistido en tratar de juntar varias visiones. Muchas veces ocurre que vemos una misma situación desde diferentes perspectivas. Y esto también ocurre en la administración pública que cuenta, actualmente, con 15 secretarías, 9 departamentos administrativos; cada uno con una lógica organizacional muy propia que le permite tener su visión de ciudad.

Además de comprender esas visiones, nosotros estamos en la obligación de salir a la calle y hacer consultas con la ciudadanía, con los grupos de interés, con los grupos de comunicación, con la academia para saber qué están pensando ellos.

Entonces, cómo pensarnos una visión común para el proyecto que esta en construcción?

Durante los ocho (8) meses que lleva la estrategia, se ha realizado un esfuerzo importante por invitar a todos los actores a mirar las cosas desde una perspectiva distinta. No al revés. Y si bien es cierto que esto exige mucho más tiempo y paciencia, uno tiene que desarrollar la tolerancia hacia la frustración. Pues al final de la discusión, uno se da cuenta que el otro estaba hablando de una cosa totalmente distinta. Por lo que nosotros optamos por evitar el desgaste y, desde el principio, trazar una visión compartida, una visión compleja.

Quiero resumir esta complejidad en la siguiente gráfica



Esto es un gráfica espantosa, pero es la complejidad misma de Cali.

En letras naranjas ustedes ven el tipo de ciudad que tenemos: somos 56.000 hectáreas, 80% del área es rural y el 20% restante es urbano. Los 15 corregimientos que componen el área rural, incluyen 24.000 áreas protegidas, y a su vez 13.000 hectáreas con restricciones de uso.

Durante todos los años de la administración pública, el diseño organizacional se ha concentrado en el 20% del territorio, tanto así que la estructura organizacional de Cali parece reflejar que estamos gobernando una sola población con problemas muy parecidos.

Esta gráfica muestra el desorden en el que nos encontramos, pues la verdad es que tenemos varias clases de ciudades.

Las líneas negras son los ejes de desarrollo que se han constituido a lo largo de toda la historia de la ciudad. La expansión formal del territorio nuestro, lo que conocemos, la estructura moderna del Estado donde uno entiende a la autoridad como ese acuerdo para que haya una entidad que nos gobierne. Lo que corresponde a la zona de la ciudad en la que nos encontramos, esa parte de la ciudad que es la estructura urbana de Cali.

Tenemos además otros fenómenos que se han producido por diversos factores, entre ellos la violencia, las migraciones de las personas que han venido al valle del Cauca y que se han asentado en los barrios obreros de la ciudad, como por ejemplo Floralia.

Todos estos fenómenos han hecho que esta ciudad sea compleja, pero que también sea complejo explicarnos. Tenemos muchísimas ciudades dentro de esta gran ciudad. Por lo tanto, la distritalización se convierte en una oportunidad para poder conocer qué tan distintos somos por dentro, donde hay cosas comunes y que tipo de diseño institucional debemos determinar para poder gobernar de manera distinta lo que es distinto.

Una cosa es ejercer autoridad en la Calle 5 donde hay una estructura de ciudad convencional, y otra cosa es ejercer autoridad en ladera que no tiene nada que ver con una ciudad planeada y si con unos fenómenos sociales importantes y muy distintos. El concepto de estas sociedades en relación a lo que es la autoridad es distinto, por lo tanto debemos pensar cómo construir en sociedad. Y la distritalización es una oportunidad, porque la primera pregunta que se hace uno desde el punto de vista conceptual es: qué tan distintos somos, cómo podemos agrupar esos rasgos a lo largo y ancho del territorio, y cómo podríamos crear un nuevo nivel de gobierno llamado localidades que nos permita ajustar las funciones, los recursos y el personal que necesitamos para atender esas diferencias.

¿Quedó claro el desafío? Es cómo descentralizar la ciudad haciendo que desde del CAM tengamos una mejor capacidad de respuesta de acuerdo con esas diferencias que tenemos.

La primera lección de esto es que no es lo mismo gobernar Floralia en el norte, que gobernar Pance o Montebello. De ahí que se deban pensar unas instancias de gobierno mucho más ajustadas y sintonizadas.

¿Cuál es el mandato legal? ¿Qué es eso de ser Distrito? La Ley 1933 de 2018 dice: Cali tiene que convertir su estructura organizacional (conjunto de dependencias con personas asignadas empleadas para producir mejores resultados) en Distrito. Eso que implica? Fundamentalmente, preguntarse cuáles son esos rasgos territoriales que nos permiten una distinción, y a partir de esas distinciones diseñar las funciones que deberían tener esos grupos territoriales dentro de la ciudad para poder sintonizar las responsabilidades de acuerdo con las responsabilidades. Lo que tiene, además, unas implicaciones fiscales en la medida en que ya el CAM no va a estar a cargo de todo el territorio, sino que el CAM se va a apoyar en unos satélites que se van a llamar localidades y alcaldías locales para mejorar su capacidad y efectividad.

La Ley dice que el primer acto es darse un nombre, el nombre que nos tocó es el reflejo de una suma de iniciativas. Por lo que somos Distrito Especial turístico, empresarial y de servicios. De manera que bajo ese nombre estamos todos, y aquí quiero aclarar el mito que esta rondando y es que todo el diseño organizacional se va a enfocar en estos títulos, y no. El diseño organizacional debe estar exclusivamente

dedicado a fortalecer cada una de las dependencias que hacen parte de la alcaldía para poder producir resultados en territorio. Vamos a fortalecer todas las secretarías, quienes se van a ver beneficiadas por la existencia de una nueva instancia que les permite llegar al territorio de manera más articulada, y esas instancias se llaman localidades y esas localidades van a ser gerenciadas por una persona que se va a llamar alcalde local del Distrito.

A partir de estas implicaciones, del análisis territorial, de la identificación de las funciones que deben tener esas nuevas unidades de gobierno, se debe plantear un nuevo sistema de gobierno. Descentralizado o desconcentrado dependiendo de los temas, de la complejidad de ese análisis territorial que hay que hacer.

Esta es otra forma de resumir la tarea, tenemos que reorganizar nuestro territorio, ya no componernos en comunas y en corregimientos, sino en localidades y a cada una de esas localidades asignarles unas funciones. Eso es una de las grandes tareas. No es otra cosa que realizar una acomodación óptima de las responsabilidades en los niveles de gobierno para que tengan mayor habilidad. Eso es lo que en teoría es la distribución de funciones. Y si eso se hace bien, podemos garantizar por lo menos los siguientes puntos:

1. Lograr el desarrollo integral. Pues en la medida en que se distribuyan mejor las tareas, se hace énfasis en las localidades y en lo que estas se deben concentrar.

Si hay tengo problemas de población en edad adulta en el norte de la ciudad, se debe diseñar un gobierno distinto que los pueda atender, pero también debe diseñarse a largo plazo unas responsabilidades muy bien definidas para qué hacia esa zona se atraiga población joven a fin de garantizar una pirámide poblacional congruente.

2. Habrá presencia permanente de los órganos de gobierno. Las localidades podrán evidenciar que hay problemas en el territorio, el Alcalde Local estará en el territorio, se podrán recibir respuestas en oficios y en resultados.
3. Calidad del servicio. Pues desde las localidades se puede garantizar que las respuestas a nuestros problemas se vean en resultados.

Ya no será necesario preguntar ¿cuándo va a regresar el alcalde? Pues tendremos un aparato de gobierno con permanencia en el territorio, con funciones asignadas, con autonomía. Lo que ayudará a tener respuestas de calidad de servicio (entendida en resultados).

Es claro que si el CAM se achica y se distribuye en zonas estratégicas de la ciudad, se va a generar más accesibilidad, más atención, más capacidad de poder actuar a tiempo.

Ese es el trasfondo de las implicaciones de ser Distrito Especial. Más gobernanza, y gobernabilidad.

Cuál es la tarea del gobierno Armitage? Esa es una pregunta que nos solemos hacer. De acuerdo con la Ley, son básicamente dos tareas las que hay que hacer, pero nosotros agregamos una tercera.

La primera tarea es que de aquí a agosto debemos definir el número de localidades ¿Cuántas localidades deberían integrar nuestro territorio y cómo se compondrían estas? ¿Cuántos barrios conformarían las localidades?

La segunda tarea es, de acuerdo con la composición de las localidades y la definición de las mismas, asignar y distribuir funciones entre el CAM y las localidades como un nuevo modelo de operación que reparte las responsabilidades, las funciones y la planta de personal.

La tercera tarea es realizar un cambio transitorio. Se necesita un plazo para ir haciendo cada uno de los cambios. Eso es una de las elecciones por excelencia de las otras experiencias: Bogotá, Barranquilla. Por eso es que debemos pensar en un mecanismo que fortalezca la administración pública.

Un cambio organizacional implica tiempo, implica saber cuáles son los pasos a seguir. Además de crear la estructura y el organigrama, hay que crear instrumentos de gestión; todo el sistema presupuestal, sistema fiscal (el recaudo, quién va a cobrar), y el sistema de planeación. Es un replanteamiento total de toda la administración. Hay que actualizar actos administrativos de cómo son las cosas, cómo se reglamenta y cómo se puede racionalizar un sin número de mecanismos de participación ciudadana para que sean prácticos y generen incentivos que promuevan la participación. Hay que hacer un trabajo de racionalización de las instancias de participación y crear un mecanismo de coordinación interinstitucional para que el Distrito sea una oportunidad para ser mejor.

Las localidades se convierten en un lugar por excelencia de articulación dónde se encuentran de manera categórica las secretarías y las dependencias.

Pregunta del público: ¿de qué dependen las competencias de las localidades?

Depende de dos cosas. Ya la Ley nos dice que deberían hacer cada una de las localidades, hay unas competencias marco. Pero nosotros queremos ir más allá. Por ejemplo, la Ley dice que las localidades deben encargarse de labores de inspección, vigilancia y control, pero ¿en qué? Ese en qué deberían especializarse es el ejercicio adicional que tenemos que hacer a partir del análisis territorial. No tiene sentido que desarrollar acciones de vigilancia y control para los establecimientos públicos y deportivos de una localidad que no tiene ni un solo gimnasio.

¿En qué vamos?

Desde el 1 de agosto del presente año hasta diciembre, estamos concentrados en estudiar las experiencias de otras ciudades que ya son Distrito y que tienen problemas muy parecidos a los caleños.

Hicimos la alianza estratégica con las universidades a fin de poder nutrir lo que va a ser la nueva estructura de la ciudad de Cali, para trabajar más y mejor desde el punto de vista de la administración pública.

Hemos hecho mucha pedagogía para aclarar los conceptos de lo que es ser Distrito, y entre enero hasta julio vamos a seguir haciendo espacios como estos donde le podamos decir a la ciudadanía cuáles son los escenarios posibles que harían que esta ciudad pueda trabajar como Distrito. Planteando distintos caminos, y sobre todo preguntándonos e imaginándonos diferentes ejercicios prospectivos de que implicaría ese modelo de distritalización, compartiendo las debilidades y las fortalezas de cada uno de los escenarios para poder enriquecer la discusión, capturar ideas e inquietudes de la gente (expertos, academia, sociedad civil organizada, medios de comunicación), realizando un recorrido muy exigente en la ciudad que nos permita compartir esos escenarios a fin de decidir de X número de localidades, con la X distribución de competencias entre uno y otro nivel de gobierno.

Al respecto, es importante mencionar que la propuesta no solo debe portar con esas determinaciones sino que, además, debe ir acompañada de un plan de transición con el paso a paso para convertir el municipio en Distrito.

La estrategia tiene dos perspectivas: un trabajo hacia fuera (contarle a la gente en que vamos, qué opina), y un trabajo hacia adentro en el que se realice un análisis interno del organismo sobre lo que ha funcionado bien, que debería funcionar mejor, y cómo deberíamos aprovechar mejor las secretarías y los departamentos administrativos este desafío de ser Distrito para poder afinar esa estructura que quedó en la reforma de 2016, con la cual se crearon unos sectores de gran necesidad: las secretarías de seguridad y justicia, desarrollo económico, turismo, la UAESPM, la unidad de bienes y servicios, etc. Y a partir de esa reflexión interna es dónde vamos a juntar las dos perspectivas, dónde hay oportunidades de fortalecimiento en las secretarías para que se apoyen en las futuras localidades para producir más resultados.

¿Cómo lo han hecho otros Distritos? Pues comienzan en este orden: la reflexión de la administración central. Después viene todo el proceso político de elección popular de las juntas de acción local para el Distrito, la designación de los alcaldes locales. Más adelante, la sesión de institución de tareas y, finalmente, el nivel de con que van a hacer todas esas tareas, la institución de recursos en cada una de las localidades.

Nosotros aprovechando todas esas lecciones decidimos reorganizar un poco esa metodología ¿cómo lo estamos haciendo? Lo primero si usted quiere producir resultados tiene que preguntarse ¿cuál es su contexto? Qué tipo de desafíos tiene su territorio y población? Debemos caracterizar, hacer un análisis territorial, y determinar qué tipo de administración pública se necesita ¿Cómo se debería reorganizar el CAM de acuerdo con ese análisis territorial? ¿Cómo hacemos que el Distrito se convierta en un instrumento de sintonización del CAM de acuerdo al tipo de territorio que tiene Cali?

De acuerdo con ese análisis de distribución de tareas, viene el proceso de asignación de tareas. Y después viene la financiación de las tareas. Cuando este armado todo ese muñeco, conocido coloquialmente como organigrama, ahí sí podremos decir: señor candidato a junta de administración local, este aparato administrativo ya está listo para que usted lo gobierne, no al revés. Esa es la diferencia.

¿En qué consiste el análisis?

Son dos preguntas básicas.

Estas son las 56.000 hectáreas donde tenemos un sin número de actores institucionales, pero también grupos de interés. Justamente tenemos que hacer dos preguntas para poder enriquecer el análisis y para poder tener una fotografía completa de lo que es nuestro territorio y cuáles son los desafíos que tenemos para gobernarlo; ¿Usted desde su sector de gobierno, movilidad cómo comprende el territorio? ¿Cuáles son las variables que usted tiene en cuenta para intervenir? Y dos, preguntarse si usted se juntaría con ese análisis y esa forma de ver el territorio con la de los otros. Pues ese análisis es el que nos permite llegar al planteamiento.

Es un recorrido muy largo el que hemos hecho en estos 8 meses para poder ganar información de calidad, comprender mejor el territorio, y sobre todo responder a la pregunta: ¿cuántas localidades deberíamos ser?

Para resolver estas preguntas, hemos empleado nueve criterios:

1. Barrios y veredas.

Debemos conservar los barrios y las veredas como unidades básicas, sociales, y de referente histórico y cultural de Cali. Aquí la gente se identifica más por barrios y veredas que por comunas. Estas son su territorio más próximo, y la población es celosa de ese territorio.

2. Características sociales de la población.

Niveles de educación, empleo, desempleo, tasas de seguridad, etc.

3. Cuencas hidrográficas, servicios eco sistémicos, amenazas y riesgos.

Las lecciones de otros Distrito, nos dicen que algo muy importante es analizar cómo el territorio está organizado por la misma naturaleza: cuencas hidrográficas, que servicios ecosistémico que presta el territorio, los accidentes geográficos, las amenazas naturales.

4. Normas, modelo y prospectivas POT.

Estamos en un país santanderista. En la administración pública solo se puede hacer lo que la norma le dice. Por lo tanto hay que reconocer el tipo de norma que aborda el

cómo se gobierna el territorio. Y entre esas esta el modelo y todas las apuestas de prospectiva de los planes de ordenamiento territorial, tanto los del 2000 como los de 2014. Pero también otros ejercicios y estudios de prospectiva de Cali. Lo que permite que uno no arranque de cero, aquí se han hecho esfuerzos por reconocer unas necesidades territoriales, unas apuestas de cambio hacia futuro.

5. Distribución poblacional balanceada.

Las localidades que conformemos deben garantizar una distribución medianamente equitativa entre una y otra localidad. Es decir, se debe procurar que no se produzca el fenómeno de Bogotá en el que, por ejemplo, Suba tiene casi 1 millón de habitantes, pero la candelaria en el centro tiene 300.000, lo que genera unas presiones en el diseño organizacional. Por supuesto, adivinen cual localidad tiene mejores resultados? Pues las más pequeñas porque tienen problemas complejos, menos heterogeneidad. Entonces, hay que procurar que la localidad tenga un número equitativo de población para no desbordar los desafíos en materia de administración.

6. Dinámicas de la ciudad.

Hay que reconocer las dinámicas de la población, cómo nos comportamos en Cali, cómo nos desplazamos, cómo interactuamos los caleños dentro de los barrios. Pero además cómo interactuamos, entre la zona urbana y la zona rural, con los 8 municipios intervenidos. De manera que eso genere unas presiones en demanda de infraestructura, movilidad, interacción, mercado, etc que le dice a uno por donde se deberían trazar las localidades, los límites y sus detalles en cuanto diseño organizacional.

7. Equilibrio funcional e inclusión social.

Debe haber un equilibrio funcional entre una localidad y otra, lo que significa que toda la infraestructura que existe hoy debe ser repartida equitativamente, pensando también en esa infraestructura de servicios básicos para la vida.

8. Lógica policéntrica

Hay una apuesta que inició desde el POP del 2000 y es que nosotros podamos generar una ciudad policéntrica, es decir, una ciudad que tiene varios centros para que todo no quede en el centro tradicional que tiene tal fuerza de fuerza de atracción que hace que se generen tanto unas presiones de movilidad, como que nosotros tengamos la costumbre en Cali de desplazarnos de un extremo a otro para poder satisfacer nuestra cotidianidad. La idea es que tengamos varios centros poblados capaces de producir servicios para que disminuyamos nuestro desplazamiento.

9. Racionalidad administrativa y fiscal

Toda buena idea se acaba cuando uno se pone a hablar de dinero. Uno puede trazar un modelo ideal, pero ¿cuánto dinero tiene? Todo lo que planteemos en modelo

distrital de localidades tiene que guardar el principio de racionalidad administrativa y fiscal, y sobre todo de sostenibilidad. Lo que esta produciendo este ejercicio es que tracemos el ideal de Distrito con X localidades, si la plata no nos da con eso entonces debemos trazar un plan que nos permita llegar a eso, y arranquemos con X localidades y paulatinamente a medida que vamos fortaleciendo los ingresos fiscales de la ciudad vamos transformando nuestra visión político administrativa.

Por último, los desafíos. Las grandes preguntas frente al diseño, yo las agrego algunos en 4 grandes paquetes.

1. El político.

Tiene que ver mucho con nuestra cultura de cómo nos relacionamos con las autoridades, pero sobre todo cómo hacemos que el voto sea una inversión, cómo desarrollamos el ejercicio de la democracia y la política con la eficacia de la administración pública.

Dentro del diseño esta, además, la gran pregunta de ¿cómo nosotros podemos garantizar representación equilibrada en las localidades? Es decir, cómo se deberán componer las localidades para que los miembros de las juntas de administración local representen todos los barrios de la localidad. Esto último para evitar, por ejemplo, si tenemos localidades urbano – rurales que por el fenómeno de los votos no solo queden los ediles de las zona urbanas, sino que también queden ediles que representen esas zonas rurales. Es una de las grandes preguntas, ¿cómo lograr un equilibrio y que en mi junta de administración local queden representados todos los componentes territoriales de mi localidad? Y esa misma pregunta se lo hacen todos los esquemas electorales, como el congreso de la república puede representar a toda Colombia en su composición, nosotros tenemos departamentos que no tienen ni un senador, ni un representante en el congreso.

Pregunta del público: ¿Cuántos ediles quedarían en cada localidad?

Alejandro Becker: Eso hace parte del plan de transición. Dependiendo de la población se definen cuántos ediles. La Ley dice que son entre 9 y quince ediles según la población. Por razones de pragmatismo en barranquilla decidieron que fueran 11, pero en Bogotá depende del tamaño poblacional y la Ley que tiene la capital.

En el paquete político, debemos fortalecer esos mecanismos de participación ciudadana. Que se sienta la calidad cuando yo participo en las decisiones públicas. Sin duda alguna, unos de los desafíos es la articulación de las juntas de acción comunal, de las futuras JAL y el Concejo, pues hoy estas se encuentran divorciadas. Por un lado van las juntas de acción comunal y por otro nuestros ediles. No hay una conexión, eso es un gran desafío.

Es importante mencionar que el diseño distrital esta para poder hacer y promover las veedurías. Es decir, gente muy cualificada haciendo control social proactivo, la idea romántica del control social para mejorar las cosas.

2. El administrativo

Desde lo administrativo, esto es una estrategia de cambio organizacional, es trabajar con gente, es cambiar el chip de la gente, y eso requiere tiempo. Nosotros los colombianos nos caracterizamos por querer todo ya, y cuando uno le habla a la gente de ir despacio, dicen este man nos esta embolatado. Pero tenemos que ser conscientes que esto es un cambio organizacional, es un cambio cultural no solamente de los que trabajan en la alcaldía, sino también de los ciudadanos.

Comprender cómo va a operar el Distrito, a quién le doy quejas, y por supuesto ese es el desafío del diseño, y es que las localidades me deben ayudar a poder resolver especificidades del territorio, pero yo tengo que conservar un equilibrio de capacidad para resolver especificidades territoriales con la visión de conjunto de la ciudad. Porque si se me desarrolla más una localidad que otra, empiezo a generar más brechas. Tenemos que tener una visión conjunto de ciudad para que todas localidades promuevan el desarrollo integral, y sobre todo hay algo particular. Ojala a distritalización nos ayude a consolidar ese proyecto frustrado de área metropolitana con los municipios vecinos. Tenemos que crear un aparato administrativo que nos ayude a intervenir mejor el territorio más allá de la frontera de lo que es Cali, compartimos el mismo territorio con Palmira, candelaria, yumbo, y ahí tenemos que consolidar el área metropolitana.

3. El tema fiscal y presupuestal

Tenemos que romper esa idea de la hacienda convencional que utiliza criterios fundamentales para la asignación de recursos: necesidades de la población, esfuerzo fiscal de las entidades para recoger impuestos, el enfocar los recursos dónde hay más gente, y eso genera inequidades.

Hay que agregar otros criterios como costos de provisión, la accesibilidad, hay que hacer un plan de fortalecimiento fiscal de la ciudad, mejorar el recaudo, cobrar la cartera, etc. Y tratar de instaurar eso que siempre se habla de presupuestos participativos, cómo la ciudadanía interviene en las decisiones de gasto. No es un tema fácil, es un tema muy romántico, pero es uno de los grandes desafíos.

4. El ambiental

La Ley de Distritos dice que va a haber una autoridad ambiental que incluye no solamente lo urbano, sino también lo rural. Ustedes ya conocen las rivalidades entre el DAGMA y la CVC, los problemas de eficiencia y eficacia, y eso es un gran desafío. Y cuando ya tengamos la autoridad ambiental del Distrito, viene otro problema: ¿cómo articulamos con parques nacionales naturales que tiene hectáreas a su cargo dentro del territorio caleño y también con la CVC que esta al otro lado del río cauca?

Eso es básicamente.

Juan Carlos Gómez: Bueno, muchas gracias Alejandro. El formato del evento lo que busca es generar un conversatorio a través de las preguntas que la profesora Paula Cerón ha preparado para este momento. Entonces empezamos para que al final el público pueda realizar sus propias preguntas.

Paula Cerón: este tema es de suma importancia para aquellos que quieren ser gestores sociales, líderes sociales, abogados, politólogos. Es de suma importancia estudiarlo porque es todo lo que tiene que ver con la organización política y administrativa de un Estado. Y en este caso, el Estado colombiano está dividido básicamente en órdenes. Está el orden nacional que es todo el territorio colombiano, está el orden departamental, y el orden distrital y municipal.

Eso quiere decir que al ser Distrito lo que estamos haciendo es acomodarnos a un tipo de ordenamiento territorial. Estamos hablando entonces de un tema básico de la función administrativa del Estado y cómo territorialmente podemos ser más eficientes como gobierno para poder suplir esas necesidades que tiene la comunidad.

En el marco de eso, el conversatorio lo vamos a dividir en tres bloques temáticos: en el primero, vamos a hablar del tema territorial que es el tema cumbre del tipo de ordenamiento territorial de Distrito; en el segundo, vamos a tratar el tema político y de gestión administrativo; y por último, vamos a hablar sobre el tema presupuestal y fiscal. Las preguntas van a ser amplias para que el profesor Caporalli y el doctor Alejandro nos puedan dar una luz más amplia de lo que se ha venido pasando.

En relación con el tema de territorio lo que nos ha comentado el doctor Alejandro ha sido que es más beneficioso ser una localidad que estar dividida en comunas y corregimientos. Dentro de este proceso que se ha ido estudiando, ¿cuál ha sido el proceso metodológico y la caracterización que han hecho? y ¿hasta el momento cuántas localidades han podido detectar que pueden surgir? ¿Cuáles han sido los criterios y las variables utilizadas dentro de este proceso inicial?

Enrique Caporalli: Es un tema complejo porque hay muchas metodologías y maneras de aproximarse de acuerdo con la metodología que predomine. Por eso hemos optado por darle un enfoque interdisciplinar, no solamente dentro del equipo que ha conformado la alianza de las universidades, sino también en la interlocución de planeación municipal que ha sido la entidad de parte de la administración municipal. Hemos tratado de encontrar cuáles son las variables que caracterizan el territorio. Había un sin número de propuestas. Están las que se centran en el tema ambiental, por ejemplo, las que privilegian las cuencas como un modo de concebir el territorio y de dividirlo de acuerdo a cada cuenca. Están otras que se fijan solamente en variables económicas o sociodemográficas en donde se piensa en la cantidad de población, en el equipamiento que la población requiere, en el tipo de actividad económica predominante de un sector, etc.

Luego de un ejercicio que ha sido largo y que nos ha implicado un esfuerzo, hemos llegado por distintas metodologías a una división que combina los nueve criterios que presentó Alejandro y una gran cantidad de variables adicionales; como por ejemplo

encontrar centralidades, tener cuidados con los límites, no solamente no dividir barrios sino también unir barrios que quizás sería mejor que estuvieran separados, no afectar grandes proyectos como el de ciudad paraíso.

Por distintas metodologías llegamos a un número entre 7 y 8 localidades. Eso no quiere decir que necesariamente tengan que ser ese número, lo que necesitamos es que se dé un proceso de validación, que la comunidad vea eso y diga si en territorio funciona o si desde el punto de vista de la administración municipal que tiene muchas perspectivas esta bien para la prestación de x servicio o si eso sería un inconveniente.

Ahora, hay que testear ese resultado técnico para encontrar que efectivamente no desde un punto de vista más conceptual y metodológico, sino también desde el territorio eso tenga sentido. Y debe tener sentido no solamente con los criterios que lo formula sino también con otros como la distribución de la criminalidad por localidad, si dividimos por acá pueden haber localidades que concentren un número mayor de homicidios, como también eso puede afectar las realidades políticas del territorio. Entonces hay que tener en cuenta una serie de factores que si bien no determinan la localidad, si son alertas que nos dicen ojo, si esa división se da vamos a tener x tipo de problemas. A lo mejor es inevitable hacerlo, pero es importante saber a qué nos vamos a enfrentar a ese tipo de desafíos.

Paula Cerón: una pregunta para Alejandro, ¿el hecho de tener localidades y el ser Distrito tiene unas ventajas sobre tener comunas?

Alejandro Becker: la ventaja sería en tres sentidos: en que yo tengo responsabilidades muy bien definidas para poder gobernar con herramientas, presupuesto y personal las particularidades de cada localidad. Lo que no tienen las comunas, hoy las comunas solo tienen una estructura llamada CALI que es un centro de atención orientado más a la recepción de quejas, pagos de servicios públicos, y alguna que otra oficina de juez de familia o de inspector, pero no se produce un ejercicio de, por ejemplo, muéstreme cuál es su problema, yo le propongo esta solución, hagámoslo. Es más bien un esquema de gracias por haber venido, voy a procesar su inquietud y nos vemos cuando yo le tenga una respuesta. Y resulta ser que la respuesta nunca llega. No le quisiera decir autonomía, sino que en las localidades tengo instrumentos para poder disminuir la distancia entre la identificación del problema, la formulación de las soluciones y la gestión de las soluciones, y eso lo hago con un aparato administrativo robusto, con infraestructura, con recursos y esa es la ventaja por excelencia.

Paula Cerón: Pasemos al bloque número 2 sobre gestión administrativa y tema político. Hay unas preguntas que siempre nos hacemos en el tema del Distrito ¿vamos a manejar un alcalde que va a ser el Alcalde Mayor y unos alcaldes locales? ¿Cómo va a ser la elección de esos alcaldes locales? ¿Cómo se van a elegir? Igualmente, en tema de participación política de la ciudadanía ¿cómo se va a dar la veeduría ciudadana y esos nuevos cargos públicos que se deben crear porque se van a aumentar las entidades públicas? ¿Cómo se va a hacer la convocatoria para que aquellas personas de la comunidad que quieren pertenecer a alguno de esos cargos públicos?

Alejandro Becker: la elección de los alcaldes locales esta definida por la misma Ley, es una elección indirecta puesto que los ciudadanos de las localidades van a elegir su junta de administración local, y estos le tienen que proponer una terna al Alcalde Mayor para que este escoja a la persona que mejor considere preparada para ejercer como alcalde local.

Frente a la aparente explosión de nuevas entidades y los nuevos cargos en la ciudad, es importante aclarar que por razones fiscales la ciudad no puede crecer en gastos de funcionamiento más allá de 5.000 millones de peso por las restricciones de la misma Ley de racionalización del gasto público. Lo que si queremos aprovechar como oportunidad de la distritalización es pensar cómo podemos emplear el dinero que tenemos para modernizar el personal, para que precisamente tengamos mejores perfiles, más adecuados, más tecnificados al servicio y al trabajo de las localidades. Es una redistribución de la misma energía que utilizamos hoy.

Paula Cerón: Frente al tema presupuestal y fiscal hay una creencia que el hecho de ser Distrito nos va a permitir recibir más dinero de la nación, y la pregunta es: ¿el hecho de convertirnos en Distrito genera más recursos? ¿Cómo va a funcionar el recaudo, las tasas, las contribuciones? Y específicamente ¿Cómo va a funcionar la sobretasa ambiental que recibe la CVC? ¿Cómo va a ser esa distribución? Y ¿Cómo va a ser el recaudo de esas tasas y contribuciones?

Alejandro Becker: el recaudo no va a cambiar, las tasas seguirán siendo recaudadas por hacienda, va a ser una competencia que seguirá centralizada en hacienda distrital de tal manera que hacienda va a seguir cobrando nuestros impuestos y los va a distribuir con otros criterio.

Por el hecho de ser Distrito no es cierto que nos vayan a llover recursos, el desafío es precisamente lograr que el diseño distrital sea operable con los mismo recursos que recaudamos hoy. Por eso yo les aclaraba que hay que hacer un fortalecimiento fiscal del municipio en la medida que hay que cobrar mejor, hay que cobrar a los que no pagan, hay que cobrar lo justo, hay que mejorar cartera, y eso es una estrategia de cultura tributaria para mejorar el erario de la ciudad.

Recuerden que el tema de la tasa ambiental hace parte también de los desafíos de la autoridad ambiental que tiene que fortalecerse en la medida en que ya no vamos a tener jurisdicción sobre la parte urbana, sino también sobre el 80% restante del territorio que hoy esta en manos de la CVC. La CVC opera hoy con nuestra sobretasa ambiental, pero por el hecho de ser Distrito la CVC se desplaza y el nuevo establecimiento público ambiental asume la jurisdicción del territorio y la tasa ambiental que, repito, seguirá siendo recaudada por hacienda. Lo que pasa es que durante todos estos años hacienda le hace una transferencia a la CVC, ya esa transferencia terminaría.

Paula Cerón: dentro de los componentes de Distrito estan básicamente cinco: que son el tema deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios. ¿Qué pasa con estos

cinco sectores al haber sido creado el Distrito bajo esos componentes? ¿Cuál va a ser el énfasis para proyectar esos cinco sectores?

Enrique Caporalli: lo primero que mencionó Alejandro en su intervención fue que esos componentes no respondieron a un criterio técnico o a un análisis, y sí a un acuerdo político en el que distintos intereses fueron colocando su apellido, y así fue que aparecieron esos cinco apellidos. En ese sentido, no hay un mandato en relación a eso. Y creo que en eso coincidimos desde las universidades con lo que ha planteado Alejandro, y es que eso no es una camisa de fuerza. Entramos a ser Distrito, hay que pensar la problemática distrital y no solamente darle salida a esos elementos. En ese sentido si bien es cierto que hay que tenerlos en cuenta, hay algunos como el de servicios que resultan ser tan amplios, tan vagos que ahí prácticamente podrían incluirse más de la mitad de las actividades que se realizan en la ciudad.

De lo que se trata es de no despistarse con esos cinco apellidos y de prestarle atención a la reforma del Distrito como conjunto. Sin embargo, es importante mencionar que se esta discutiendo en el congreso de la república una Ley estatutaria para el Distrito de Santiago de Cali que si esta basada en esos cinco apellidos. Es una Ley cuyo desarrollo es incierto, no ha pasado primer debate y simplemente ha tenido una ponencia positiva que en caso de salir supondría que habrían unos recursos específicos para esos cinco énfasis. Y ahí habría un juego más preciso. No obstante, sigue siendo un futuro impredecible, solamente los ponentes tienen un proyecto con ponencia positiva para el primer debate. Se requerirían otros tres aparte de este para ver algunas de esas cosas con recursos específicos o con mandatos específicos derivados de esa Ley.

Hasta el momento la manera más sensata es hacerlo como se ha propuesto desde la gerencia, y es pensar el Distrito desde su conjunto en función a las vocaciones de las localidades para ver si estas coinciden con estos cinco. No necesariamente va a ocurrir de esa manera, y no por eso las localidades tienen que caber dentro de estas cinco.

Paula Cerón: vamos a abrir el panel de preguntas del público.

Pregunta del público: ¿han podido definir cuantos barrios componen las localidades?

Enrique Caporalli: las propuestas que tenemos traen sus barrios y sus veredas. Una de las propuestas de las que se ha partido es que no va a haber localidades solamente rurales, esto por dos razones básicas. Una primera es que en general la bibliografía y las experiencias internacionales recomiendan que hacer localidades rurales aisladas.

Más que un número exacto de barrios, estas tendrán parte significativa de comunas. Por ejemplo, una posible es que todos los corregimientos del sur occidente y del sur oriente hagan parte de una única localidad que haría parte del río y de la cordillera, y ahí estaría casi toda la comuna 22 y 18. Hay otra que solo tiene la 22.

Las comunas 6, 13 y 14 son casi la tercera parte de la población de Cali, entonces esas comunas no se pueden tratar de la misma manera que otras donde la población es más pequeña. Por ejemplo la comuna 6 es actualmente una comuna que cuenta con

una baja densidad de población, entonces no se puede decir que cada localidad va a tener X número específico de barrios, habrá unas que tendrán más y otras menos.

Para orientar la gente, le decimos casi toda la comuna 18, pero muy pocas comunas van a quedar inmersas en una localidad, van a tener divisiones. Porque esa es la idea de la distribución territorial, la creación de localidades empieza desde cero y las comunas pasan a un segundo plano.

Pregunta del público: dicen que van a salir del CAM a administrar en las localidades ¿van a haber puestos de trabajo para las personas profesionales de la comunidad que no esten en la política?

Alejandro Becker: es una pregunta peligrosa para responder. Primero viene todo el diseño de preguntarnos qué tipos de competencias deberían requerirse de acuerdo con el reparto de funciones en las localidades. Hay que diseñar los puestos de trabajo y los empleos públicos que se requieran para ello, entonces viene esa filigrana del esquema de la administración pública que debe estar antes que nada diseñada. Posteriormente, la elección del personal depende de los estudios, el conocimiento, las competencias y las experiencias. Entonces es de acuerdo al nivel de complejidad de ese empleo público que uno puede decir se requiere de X persona. Por lo que es una respuesta de si o no que depende del diseño del empleo público que se determine para la localidad y del tipo de convocatoria que se este creando.

Enrique Caporalli: es muy importante tener en cuenta que a mediados de año se le va a presentar al Concejo la propuesta, y este es quien la aprueba. Pero esa propuesta trae la división por localidades, y un marco muy general de lo que debería ser el asunto. Luego hay que hacer el plan de transición porque eso no puede arrancar de un día a otro. Y es en ese plan de transición que hay que comenzar a diseñar esos cargos, que no van a quedar diseñados de aquí a julio porque es un ejercicio muy detallado que debe responder a la sostenibilidad fiscal. En la medida en que existan los recursos, se irá procediendo. Por eso es muy importante lo que hay que hacer ahora, porque después de dividir el territorio viene un proceso que, como lo señalaba Alejandro, en otras partes ha tomado un tiempo muy largo. Nosotros seguramente no nos vamos a demorar 16 años como Barranquilla, pero no va a ser una cosa que va a pasar para el 2020. Sería ideal que para las elecciones del 2023, ya estuviera todo listo y ahí estuviéramos votando por ediles y alcaldes locales.

Pregunta del público: se ha hablado del diseño, pero ¿qué va a pasar con las mercancías ilegales que inundan el mercado local y que reduce la competitividad de la empresa? ¿Cómo responde ese diseño de Cali Distrito a ese problema?

Alejandro Becker: de entrada tengo que ser muy franco y es que no creo que el diseño distrital vaya a resolver el crimen organizado. Sobre todo en lavado de activos. Por dos razones. Primero, eso es competencia del orden nacional y dos porque un Distrito no tiene la capacidad tanto por competencia como por su mismo diseño organizacional y la vocación de una estructura distrital para atender esos temas.

En Colombia adolecemos muchísimo de tener información a tiempo y eso tiene que ver mucho con unas de las áreas que más se va a ver beneficiada y es la inspección, vigilancia y control, la manera como se comportan los negocios, las actividades económicas, el monitoreo constante de todos esos fenómenos sociales que pueden prender unas alertas y esas alertas es precisamente tener información a tiempo para poderlas elevar a quien por competencia le corresponde la lucha del crimen organizado que serían las estructuras del orden nacional. Lo que sí se puede mejorar es la calidad de la información y la interlocución dónde Cali identifica y reporta el problema a las autoridades competentes.

Pregunta del público: ¿cómo concientizar a los ciudadanos y funcionarios del nuevo modelo?

Alejandro Becker: particularmente sobre la inquietud de cómo vamos generando esa cultura, básicamente es estrategias de comunicación, persistencia, socialización, es un esquema de educación que hay que emprender y que hace parte de las estrategias del plan de transición, que la gente empiece a saber a quién acudir cuando tiene un problema. Que es la misma pregunta que nos hacemos nosotros cuando surge un accidente y uno no sabe a quién llamar, y eso solamente se adquiere haciéndolo, viviéndolo, teniendo la información clave. Y ahí hay que invertir muchos esfuerzos en eso.

Por otro lado, la manera de blindar el diseño para que no cambie dependiendo de quien llegue a ser alcalde es que esto se lleve a acuerdo en el Concejo. No obstante, siempre va a existir ese riesgo. En Bogotá, en muchas ocasiones, el alcalde de turno incrementa o se recoge competencias. Entonces, es un riesgo que hay que correr. Hay que demostrar que el diseño es robusto y que presenta resultados para que estos permanezcan igual ante los nuevos mandatarios.

Pregunta del público: si tenemos en cuenta los problemas que se han generado a partir de la descentralización nacional, como el olvido de los territorios, ¿qué nos hace pensar que seguir descentralizándonos en localidades no va a generar estos problemas y otros más como la corrupción?

Enrique Caporalli: No creo que haya manera de garantizar que los riesgos no puedan ocurrir, creo que es una preocupación legítima. Ahora, que podemos hacer para enfrentar eso? Lo primero es que hemos tratado de que las localidades sean multiestrato, no hemos encontrado una solución técnica razonable que garantice que todas las localidades sean multiestrato. En primer lugar por la manera en que ya esta construida la ciudad y su distribución en el territorio. Por más que uno trate de que haya una mezcla, una heterogeneidad, no hemos encontrado la solución para un grupo de localidades. Y uno de los riesgos que tenemos identificado y que no queremos producir es generar una mayor segregación de la que ya existe en la ciudad, queremos todo lo contrario que cualquiera que sea la división que se haga mejore las condiciones para todos. Esa es una preocupación que no tiene una solución fácil. Las propuestas que hemos hecho tienen todas en mayor o menor medida ese riesgo.

Lo segundo es que el diseño institucional tiene que ayudar a cerrar esas brechas con un enfoque diferenciado de competencias, no es lo mismo una localidad en un sector que en otro. Una localidad con componente local debe tener las herramientas para administrar esa localidad. Lo que no es necesario en una localidad metida en un núcleo urbano. Entonces, ahí hay que pensar ese diseño diferenciado para poder dar respuesta.

Tercero, la posibilidad del riesgo de la corrupción es inevitable. Nuevamente si el proceso de participación funciona, sobre todo porque ahora van a haber recursos que las comunas no tienen, y esa posibilidad de nuevos recursos atraen gente dispuesta a participar y a garantizar una mejor ejecución, puede funcionar. Además porque va a ser mucho más sencillo, al menos en principio, acceder al alcalde local y al edil que lo que es hoy en día acceder al concejal o al alcalde. Por consiguiente, uno podría en principio por muy parroquial que suene, decirle al edil o al alcalde que es el vecino ve..tengo x problema, ¿cómo lo resolvemos? La cercanía va a ser mucho mayor, y la presencia de funcionarios también. Yo creo que el diseño institucional puede ayudar a evitar esos riesgos, pero estos seguirán presente.

Pregunta del público: en el proceso de formulación ¿qué facultades se han pensado para las localidades y los Alcaldes Menores a fin de garantizar los servicios públicos domiciliarios?

Alejandro Becker: Todavía no hemos hecho esa pregunta específica frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Dado que la Ley 142 de 1994 abre el espectro de intervención y permite que el sector privado compita en la recolección de residuos sólidos. Entonces ahí la interacción y la capacidad de involucrarse de las alcaldías locales en el tema es relativamente poca porque eso es una competencia de visión de la ciudad del Alcalde Mayor: garantizar que todos los servicios básicos domiciliarios se presten independientemente de los límites de las localidades.

Pregunta del público: ¿qué mecanismos se emplearían para la veeduría ciudadana frente a los servicios públicos? ¿Cómo incentivar al ciudadano apolítico?

Alejandro Becker: es un tema de incentivos. De yo cómo me motivo para hacer mejor veeduría. La almendra del problema es cualificar gente que este interesada por hacer parte de la administración local. Y eso tiene que ver con un incentivo y es que sean bien pagados, que es una ventaja de la distritalización donde los ediles van a tener honorarios y eso puede llamar la atención. Pues la gente puede vivir de ser edil y dedicarse a eso. Los ediles que hoy tenemos en Cali no tienen honorarios, y hay algunos que tienen mañitas. Entonces por ahí se pueden mejorar las cosas

Paula Cerón: para complementar el tema de participación, eso no es solo de Cali. En todos los municipios pasa lo mismo, en todas las elecciones democráticas vemos la misma problemática y el mismo tinte transversal de la corrupción que son temas que son de país y no solo de ciudad.

Pregunta del público: ¿cómo se van a distribuir los ediles?

Alejandro Becker: evidentemente se van a reducir, hoy tenemos 333 ediles por las 12 comunas y los 15 corregimientos, si somos 7 u 8 localidades pensando que cada localidad tenga 10 ediles, pues van a ser 80 ¿Cómo lo vamos a manejar? Los ediles que se elijan este octubre continuarán operando en la lógica actual, y en 4 años elegiremos los ediles distritales cuando ya esten preparada la infraestructura administrativa y física de las alcaldías locales para que entren en proceso los nuevos ediles. Así se va a manejar la cosa. Eso lo tenemos pensado dentro del plan de transición en donde se harán cosas básicas como ir preparando la infraestructura para las alcaldías locales, construir o alquilar complejos en donde van a operar las alcaldías locales, ir haciendo los traslados de personal de acuerdo con las competencias que se van a distribuir en las localidades.

¿Qué pasa cuando las localidades no tienen esas competencias? No es que esos servicios no se vayan a prestar ahí, sino que el nivel superior se encarga de prestar ese servicio para que no hayan desventajas en la prestación del servicio. En la medida en que la localidad x tenga unas competencias por distintas razones, porque su territorio requiere esas competencias, se le va a asignar particularmente del menú de todas las competencias del Distrito que se haga cargo de ello. Pero eso no quiere decir que se va a quedar en desventaja porque no tenga otros servicios. Ninguna localidad va a carecer de los servicios cruciales que hacen que haya desarrollo integral y equitativo entre una localidad y otra. Por el hecho de que haya competencia indiferenciada no quiere decir que haya una desventaja de prestación de servicios entre las localidades.

Las localidades van a funcionar con los fondos de desarrollo local que van a ser asignados de acuerdo con unos criterios. Hoy los criterios son muy pocos e incentivan inequidades porque uno de esos es el tamaño poblacional y las necesidades poblacionales. Entonces todo se va a donde esta la mayoría de la gente, y las localidades con menos personas quedarían desfinanciados y lo que tenemos que hacer es diseñar criterios adicionales que puedan garantizar que los fondos de desarrollo local sean suficientes para una localidad o otra; independientemente de las necesidades que tenga la población en cuanto a NBI, tasas de escolaridad. Decía que hay que agregar otros criterios como costos de accesibilidad, costos de provisión de los servicios públicos, pues no es lo mismo llevar un litro de agua potable al centro de la ciudad que en la ruralidad. Entonces los costos se diferencian y esos nuevos criterios pueden garantizar que los fondos esten bien financiados de acuerdo con las necesidades de la población.

Juan Carlos Gómez: muy bien, con eso damos por finalizado el evento. Gracias por su participación.